

Humboldt Universität zu Berlin
Lebenswissenschaftliche Fakultät

**Die Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie
in Berlin und Hamburg
- Vergleich der Ansätze zur Maßnahmenausarbeitung -

Der Einfluss lokaler Bedingungen**

Arbeit zur Erlangung des Master of Science
im Studiengang Integrated Natural Resource Management

Von: Nadine Jenny Shirin Schröder

Erster Prüfer: Prof. Dr. Andreas Thiel
Department für Agrarökonomie
Fachgebiet Umweltgovernance

Zweiter Prüfer: Dr. Matteo Roggero
Department für Agrarökonomie
Fachgebiet Umweltgovernance

Berlin, den 11.07.2014

Inhaltsverzeichnis

Tabellenverzeichnis.....	VII
Abbildungsverzeichnis	VIII
Abkürzungsverzeichnis	X
1 Einleitung	1
1.1 Hintergrund	1
1.2 Forschungsziel.....	4
1.3 Darstellung der Ergebnisse.....	8
2 Analytischer Rahmen	9
2.1 Definitionen.....	10
2.2 Polyzentrismus	12
2.3 Koordination und Konflikte in Mehrebenensystemen	21
2.3.1 Konflikte.....	24
2.3.2 Koordination und Kooperation.....	27
2.4 Management and Transition Framework	38
2.4.1 Variablen	40
2.4.2 Politikzyklen.....	45
2.4.3 Gesellschaftliches Lernen	47
2.5 Identifizierung von Ursachenvariablen	53
3 Methoden.....	53
3.1 Fallstudien	53
3.2 Halbstrukturierte Interviews.....	56
3.3 Datenauswertung.....	59
4 Wasserrahmenrichtlinie.....	60
5 Berlin.....	69
5.1 Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt.....	71
5.1.1 Ausweisung von NWB, HMWB, AWB.....	79
5.1.2 Übergreifende Maßnahmen.....	83
5.1.2.1 Öffentlichkeitsarbeit.....	85
5.1.2.2 Mischwassersystem-Sanierung und Regenwassermanagement.....	87
5.1.2.3 Nährstoffreduzierungskonzept	90
5.1.2.4 Zusammenarbeit mit Brandenburg.....	93
5.1.3 Konzeptplanung: Gewässerentwicklungskonzepte (GEK)	95

5.1.3.1	Vorgehen	98
5.1.3.2	Vorplanungsphase	102
5.1.3.3	Beteiligungsprozesse: Behörden und breite Öffentlichkeit.....	105
5.1.3.4	Konzeptfertigstellung und Ausblick.....	118
5.1.3.5	Kontinuierliche Prozessgestaltung	121
5.1.4	Gewässerpädagogisches Netzwerk und Bachpatenschaften	127
5.2	Naturschutzverbände	130
5.3	Konflikte.....	132
6	Hamburg.....	138
6.1	Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt (BSU)	142
6.1.1	Koordinatorische Aufgaben	147
6.1.1.1	Gebietskoordinatoren	147
6.1.1.2	Haushalts- und Maßnahmengespräche.....	148
6.1.1.3	Arbeitskreis WRRL.....	148
6.1.1.4	Austausch mit anderen Bundesländern	150
6.1.2	Ausweisung von NWB, HMWB, AWB.....	151
6.1.2.1	HMWB-Ausweisung und Begründung	151
6.1.2.2	AG Strukturen	154
6.1.2.3	Schleswig-Holstein und Niedersachsen	159
6.1.2.4	Beispiel Obere Bille	160
6.1.3	Hamburgweite Maßnahmen	161
6.1.3.1	Maßnahmenkatalog	162
6.1.3.2	Vorranggewässer	164
6.1.3.3	Regenwasserbewirtschaftung	166
6.1.3.4	Projekt „Wiederansiedlung“ von Wasserpflanzen	168
6.1.3.5	Gewässerunterhaltungsrichtlinie	169
6.1.3.6	Gewässerunterhaltungsschulungen und Erfahrungsaustauschrunden	171
6.1.3.7	Öffentlichkeitsbeteiligung.....	172
6.1.3.8	Gewässerführungen	174
6.2	Bezirksebene	175
6.2.1	Planung und Umsetzung.....	180
6.2.2	Übergreifende Arbeit.....	188
6.2.3	Beteiligung und Öffentlichkeitsarbeit	189
6.2.4	Modellprojekt Seevekanal 2021	192

6.2.5	Tarpenbek (Eimsbüttel).....	202
6.3	Kiestopf und Bachpatenschaften.....	203
6.3.1	Bachpatenschaften.....	203
6.3.2	Kiestopf.....	211
6.4	Naturschutzverbände/ Ehrenamtliche Aktivitäten	212
6.4.1	Verbandsübergreifende AG Wasserrahmenrichtlinie (VAG WRRL).....	214
6.4.2	Bachaktionstage	219
6.4.2.1	Gewässernachbarschaftstage – Aktiv für Hamburgs Bäche!	219
6.4.2.2	Planung der Bachaktionstage	222
6.4.2.3	Bachaktionstage und Bezirksamter	223
6.4.3	Projekt Eisvogel: Seebek und Osterbek	225
6.4.4	Projekt Lebendige Alster.....	230
6.5	Konflikte.....	245
7	Berlin und Hamburg im Vergleich.....	249
7.1	Verwaltungsstrukturen	249
7.1.1	Zentralität versus Polyzentrität.....	250
7.1.2	Vetomacht und Konflikte	256
7.1.3	Koordination und Kooperation.....	260
7.2	Anwendung des Management and Transition Frameworks.....	269
7.2.1	Politikzyklen.....	269
7.2.2	Handlungsarenen und Handlungssituationen	271
7.2.3	Akteure	277
7.2.4	Lernprozesse (MTF).....	280
7.2.5	Finanzmittel und Personalausstattung.....	284
7.3	Wechselwirkungen der Einflüsse: Ursachenvariablen.....	287
8	Zusammenfassung.....	291
9	Interviews.....	293
10	Literaturverzeichnis.....	295
11	Anhang: Management and Transition Framework.....	310
11.1	Gewässersystem	310
11.2	Gesellschaftliches System	311
11.3	Ökologisches System	312
11.4	Technische Infrastruktur	312
11.5	Umweltservices und Umweltgefahren	312

11.6	Institutionen.....	313
11.7	Regeln, Normen, Kodizes	315
11.8	Räumliche Einheit.....	315
11.9	Wahrgenommener Zustand des Gewässersystems.....	315
11.10	Evaluationskriterien	316
11.11	Gesellschaftliches Wissen	317

Tabellenverzeichnis

Tab. 1 Föderalismus versus Polyzentrismus	17
Tab. 2 Idealtypische Eigenschaften polyzentrischer, fragmentierter, zentralisierter Regime..	18
Tab. 3 Governance-Modi in Mehrebenensystemen	32
Tab. 4 Entscheidungskosten in Verhandlungssituationen.....	32
Tab. 5 CIS-Leitfäden.....	63
Tab. 6 Fließgewässer Berlins mit einem Einzugsgebiet > 10 km ² (Ausschnitt)	70
Tab. 7 Aufgabenverteilung zur WRRL in der Wasserwirtschaft Berlin	75
Tab. 8 Aktivitäten der Öffentlichkeitsbeteiligung unabhängig von GEKs	87
Tab. 9 Ausweisung problemhomogener Planungsabschnitte (Definitionen).....	102
Tab. 10 Beteiligung bei der GEK-Planung auf verschiedenen Ebenen	106
Tab. 11 Akteure in den GEK-Steuerungskreisen	109
Tab. 12 Gewässerpädagogische Netzwerktreffen 2011-2013	129
Tab. 13 Guter ökologischer Zustand und Gutes ökologisches Potenzial	153
Tab. 14 Termine der länderübergreifenden AGs der BSU.....	158
Tab. 15 Pflege- und Entwicklungspläne in Harburg, Wandsbek und Eimsbüttel.....	182
Tab. 16 Verfahrensvarianten zur Maßnahmenumsetzung.....	184
Tab. 17 Bauablaufschemata in Eimsbüttel.....	186
Tab. 18 Termine im Rahmen des Projektes Seevekanal 2021	200
Tab. 19 Kritik/ Forderungen VAG WRRL und Antworten der BSU	218
Tab. 20 Bachaktionstage: Anzahl pro Jahr und Förderungen	221
Tab. 21 Beteiligungsprozess Lebendige Alster.....	239
Tab. 22 Alster-Tagungen 2009 bis heute	241
Tab. 23 Strukturen von Föderalismus und Polyzentrismus in Berlin und Hamburg	253
Tab. 24 Einordnung der Städte in polyzentrische, fragmentierte, zentralisierter Regime	253
Tab. 25 Management-Paradigmen: Wassermanagement, Hochwasserschutz, Naturschutz..	276
Tab. 26 Eigenschaften strategischer Managementziele in Handlungsarenen	277
Tab. 27 Hintergründe der Akteure in der Wasserwirtschaft Berlin und Hamburgs.....	279
Tab. 28 Lernphasen von Prozessen in Berlin und Hamburg.....	280

Abbildungsverzeichnis

Abb. 1 Dimensionen lokalen Einflusses auf die Implementierung der WRRL	10
Abb. 2 Notwendige (P_x) und variable Merkmale (A-G) von Polyzentrismus	16
Abb. 3 Modell eines Prozesses kollaborativer Governance	37
Abb. 4 Idealtypische Charakterisierung gegensätzlicher Management-Regime	40
Abb. 5 Beziehungen der MTF Variablen zueinander	42
Abb. 6 Beziehungen der MTF Kategorien (MTF Datenbank)	43
Abb. 7 Einflüsse von Handlungssituationen verschiedener Ebenen aufeinander	45
Abb. 8 Lernzyklen im Konzept des Triple-Loop-Learnings nach Hargrove (2002)	50
Abb. 9 Zeitachse zur Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie	61
Abb. 10 Guter Zustand der Oberflächengewässer	61
Abb. 11 Flussgebietseinheiten in Deutschland	67
Abb. 12 Deutsches Einzugsgebiet der Elbe	68
Abb. 13 Koordinierungsraum Tideelbe (l.) und Havel (r.)	68
Abb. 14 Abgrenzung von Wasserkörpern, Typisierung der Berliner Gewässer	71
Abb. 15 Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt: Staatssekretäre	76
Abb. 16 Senatverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt: Bauen und Wohnen	77
Abb. 17 Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt: Verkehr und Umwelt	78
Abb. 18 Ermittlung naturnaher/ beeinträchtigter/ erheblich veränderter Gewässerabschnitte	80
Abb. 19 Gewässerabschnittsbezogene Bewertung nach strukturellen Kriterien	81
Abb. 20 Beeinträchtigende Wirkungen auf die Berliner Gewässer	85
Abb. 21 Einzugsgebiete von Tegeler Fließ, Panke und Wuhle (v. l. n. r.)	98
Abb. 22 Einzugsgebiete von Erpe, Fredersdorfer Mühlenfließ und Spree (v. l. n. r.)	98
Abb. 23 Ablauf der ökologischen Maßnahmenplanung	101
Abb. 24 Leistungsbestandteile für das GEK Erpe (Ausschreibung Brandenburgs!)	105
Abb. 25 Zuständigkeitsschwerpunkte der Planungsbüros beim GEK Erpe	105
Abb. 26 Ablauf-Prinzip der integrierten Maßnahmenplanung eines GEKs	111
Abb. 27 Beteiligungswerkstätten: Tischkarten	115
Abb. 28 Maßnahmenkarte 2. Beteiligungswerkstatt mit Ampelkennzeichnung	115
Abb. 29 Auswertung der planerischen Bewertungen je Planungsabschnitt	116
Abb. 30 Auswertung: Planerische Empfehlungen/ Bewertungen	116
Abb. 31 Tegeler Fließ: Planungsabschnitt mit Maßnahmen und Umsetzungsprioritäten	117

Abb. 32 Erläuterung Maßnahmentyp Totholzeinbau	118
Abb. 33 Die Wuhle und ihre Nebengewässer mit Ausweisung (NWB, HMWB , AWB).....	126
Abb. 34 Aufgaben moderner Gewässerunterhaltung	135
Abb. 35 Hamburger Bearbeitungsgebiete (Stand 2004)	140
Abb. 36 Hamburger Bearbeitungsgebiete (Stand 2009)	140
Abb. 37 Fünf (Fisch-)Vorranggewässer Hamburgs (Stand 2009)	141
Abb. 38 Hamburg: Oberflächenwasserkörper-Bewertung nach ökologischem Potential.....	141
Abb. 39 Chemischer Zustand der Oberflächenwasserkörper Hamburgs	142
Abb. 40 Organigramm Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt, Hamburg	144
Abb. 41 Organigramm des Amtes für Umweltschutz (BSU).....	145
Abb. 42 Bewertungsunterschied ökologisches Potential vs. ökologischer Zustand	154
Abb. 43 Bezirksamtstruktur (Bezirksverwaltungsreform 2006)	177
Abb. 44 Organigramm Bezirksamt Wandsbek	179
Abb. 45 Organigramm Fachamt Management des Öffentlichen Raumes (Wandsbek).....	179
Abb. 46 Einzugsgebiet Seevekanal mit reduziertem Gewässernetz	194
Abb. 47 Detaillierte Planungsskizze am Phoenix-Center	201
Abb. 48 Maßnahmen-Dokumentationsbogen	209
Abb. 49 Alster und Alstereinzugsgebiet	232
Abb. 50 Geplanter Projektablauf „Lebendige Alster“	237
Abb. 51 Maßnahmenkarte Alster-Abschnitt Poppenbüttel-Fuhlsbüttel: Nord.....	242
Abb. 52 Bezirke im Alster-Einzugsgebiet.....	243
Abb. 53 Bearbeitungsgebiete Alster (reduziertes Gewässernetz)	244
Abb. 54 Vetospieler in Berlin	259
Abb. 55 Vetospieler in Hamburg	259
Abb. 56 Koordinations- und Kooperationsprozesse in Berlin	267
Abb. 57 Koordinations- und Kooperationsprozesse in Hamburg	268
Abb. 58 Politikzyklen in Berlin.....	270
Abb. 59 Politikzyklen in Hamburg	271
Abb. 60 Handlungssituationen zur Umsetzung der WRRL in Berlin	274
Abb. 61 Handlungssituationen zur Umsetzung der WRRL in Hamburg.....	274
Abb. 62 Ursachenvariablen zur Erklärung der Unterschiede Berlin - Hamburg	291

Abkürzungsverzeichnis

AWB	Artificial Water Body
B/ BE	Berlin
BB	Brandenburg
BLN	Berliner Landesarbeitsgemeinschaft Naturschutz
BSU	Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt
BUND	Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland
BV	Bezirksversammlung
BVV	Bezirksverordnetenversammlung
BWB	Berliner Wasserbetriebe
CIS	Common Implementation Strategy
FFH	Flora-Fauna-Habitat-Richtlinie
FGG Elbe	Flussgebietsgemeinschaft Elbe
GEK	Gewässerentwicklungskonzept
GEP	Gewässerentwicklungsplan
HMWB	Heavily Modified Water Body
HPA	Hamburg Port Authority
IGA	Internationale Gartenausstellung
IGB	Institut für Gewässerökologie und Binnenfischerei
LAWA	Länderarbeitsgemeinschaft Wasser
NABU	Naturschutzbund Deutschland
NWB	Natural Water Body
PAG	Projektbegleitende Arbeitsgruppe
PAH	Polyaromatische Kohlenwasserstoffe
PEP	Pflege- und Entwicklungsplan
UEP	Umweltentlastungsprogramm
VAG WRRL	Verbandsübergreifende Arbeitsgemeinschaft Wasserrahmenrichtlinie
VMP	Vorbereitende Maßnahmenplanung
WHG	Wasserhaushaltsgesetz
WRRL	Wasserrahmenrichtlinie

1 Einleitung

1.1 Hintergrund

„Wasser ist keine übliche Handelsware, sondern ein ererbtes Gut, das geschützt, verteidigt und entsprechend behandelt werden muss.“

„Es ist erforderlich, eine integrierte Wasserpolitik der Gemeinschaft zu entwickeln.“

[Präambel der EU-Wasserrahmenrichtlinie]

Die EU-Wasserrahmenrichtlinie (WRRL) fasst seit ihrem In-Kraft-Treten im Jahr 2000 die vorher zu dutzenden existierenden Gewässerschutzrichtlinien zusammen – für eine integrierte Wasserpolitik in der EU. *„Ziele der vorliegenden Richtlinie sind die Erhaltung und die Verbesserung der aquatischen Umwelt in der Gemeinschaft, wobei der Schwerpunkt auf der Güte der betreffenden Gewässer liegt.“* [Präambel der EU-Wasserrahmenrichtlinie]

Gleichzeitig lässt sie den Mitgliedsstaaten viel eigenen Raum zur Umsetzung, mit dem Ziel lokalen Gegebenheiten gerecht zu werden. *„Aufgrund der unterschiedlichen Gegebenheiten und des unterschiedlichen Bedarfs innerhalb der Gemeinschaft werden spezifische Lösungen benötigt. Bei der Planung und Durchführung von Maßnahmen zum Schutz und nachhaltigen Gebrauch von Wasser im Rahmen eines Einzugsgebiets muss diese Diversität berücksichtigt werden. Entscheidungen sollten auf einer Ebene getroffen werden, die einen möglichst direkten Kontakt zu der Örtlichkeit ermöglicht, in der Wasser genutzt oder durch bestimmte Tätigkeiten in Mitleidenschaft gezogen wird. Deshalb sollten von den Mitgliedstaaten erstellte Maßnahmenprogramme, die sich an den regionalen und lokalen Bedingungen orientieren, Vorrang genießen.“* [Präambel der EU-Wasserrahmenrichtlinie]

Die Nicht-Übereinstimmung von Flusseinzugsgebieten und administrativen Einheiten (spatial misfit) erschwert schon seit langem einen integrierten Gewässerschutz, dieses Problem soll die WRRL institutionell lösen. Sie verpflichtet zu einem Flussgebietsmanagement und zur Koordinierung auf der Ebene dieser Flussgebietseinheiten und auf allen vertikalen und horizontalen Handlungsebenen (international, interregional). [Fichter, Moss, 2004] Die Art der Koordination ist wiederum nicht festgelegt sondern flexibel.

Durch diese Spielräume ergeben sich starke Unterschiede in der Umsetzung zwischen den Staaten. Sie haben sich unterschiedlich ambitionierte Ziele (gemessen an der Ausweisung als natürliche, erheblich veränderte oder künstliche Gewässer) gesetzt. Sie haben eine unterschiedliche Umsetzungspraxis und befinden sich in unterschiedlichen Phasen der Umsetzung. Und doch sollen sie das gleiche übergeordnete Ziel erreichen. Lieferink et al. werfen dabei zwei Fragen auf. Zum einen jene in welchem Umfang die Mitgliedsstaaten

aktuell die Implementierung der Richtlinie handhaben und zum anderen wie existierende Theorien die überragende Diversität an Umsetzungsstrategien erklären können. Der weit verbreitete Ansatz des Grades an ‚fit‘ oder ‚misfit‘ (Passfähigkeit von EU-Anforderungen an bestehende lokale Politik und Institutionen) seien zu statisch, um den Anpassungsprozess an formbare EU-Anforderungen und sich entwickelnde lokale Erkenntnisse und institutionelle Strukturen abzubilden. [Lieberink et al., 2011] Die Institution WRRL trifft auf lokal wirksame Institutionen und Strukturen und auf die Akteure, die auf die neuen Anforderungen reagieren.

Neben den zahlreichen Publikationen zu den ökologischen Komponenten der WRRL, der Wirkung verschiedener Maßnahmen auf die Ökosysteme der Gewässer und zu der Bewertung von biologischen Komponenten gibt es Arbeiten zu den ökonomischen Anforderungen der WRRL (Kosteneffizienz von Maßnahmen). Begonnen wurde ebenso Prozesse zur Öffentlichkeitsbeteiligung vergleichend zu untersuchen und die Entwürfe von Bewirtschaftungsplänen wurden verglichen ebenso wie die unterschiedliche Umsetzung in nationales Recht. Über die komplexen Einflüsse lokaler Strukturen, Institutionen und Akteure auf die Umsetzungspraxis generell und im Vergleich der Bundesländer in Deutschland ist allerdings kaum etwas zu finden und von den Behörden wird lediglich der Umsetzungsfortschritt dokumentiert (Planungen begonnen/ abgeschlossen, Maßnahmen umgesetzt). Auch Wassermanagementregime an sich seien bisher wenig in ihrer gesamten Komplexität untersucht worden [Hutjens et al., 2011].

Erstrebenswert wäre es deswegen zu untersuchen, welchen konkreten Einfluss verschiedene Governance-Strukturen auf den Erfolg (Zielerreichung) der WRRL haben, um wirksame Governance-Strukturen in Abhängigkeit von lokalen Gegebenheiten zu identifizieren. Dies ist allerdings schwer möglich. Zum einen ist die Zielerreichung an die konkret umgesetzten Maßnahmen gekoppelt und die chemisch-physikalisch-biologischen Wechselwirkungen¹ in den Gewässern. Außerdem sind zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht annähernd alle Maßnahmen umgesetzt worden und die Maßnahmen brauchen Zeit ihre Wirkung in der Natur zu entfalten. Es ist also schwer zu ermitteln, ob die ökologischen Ziele der WRRL mit den umgesetzten oder geplanten Maßnahmen erreicht werden.

Nicht gekoppelt ist die Governance-Struktur an die Art der Maßnahmen (wenn auch bestimmte Akteure bestimmte Maßnahmentypen bevorzugen können (z.B. biologische gegenüber technischen Lösungen)), da es in verschiedenen Governance-Strukturen ebenso zu gleichen wie zu unterschiedlichen Maßnahmen kommen kann. Es ist allerdings zu vermuten

¹ In diesem Bereich fehlt ebenso noch viel Grundlagenwissen.

dass die lokalen Bedingungen und damit auch die Governance-Struktur einen Einfluss darauf haben wie Ziele festgelegt werden und wie Maßnahmen ausgewählt und ausgearbeitet werden. Diese Bedingungen können darüber entscheiden, wer an den Prozessen wie und wann beteiligt wird, welches Wissen damit berücksichtigt wird, welche Konflikte und welche Synergien dies erzeugt und wie dieses Zusammenspiel aus Faktoren die Maßnahmenausarbeitung beeinflusst.

Liefferink et al. weisen auf die Bedeutung lokaler Bedingungen hin und berücksichtigen diese in ihrem Vergleich der Umsetzung der WRRL in Dänemark, Frankreich und den Niederlanden [2011]. Sofern die Entscheidungsträger für die Maßnahmenausarbeitung auf sehr lokaler Ebene angesiedelt sind, ist zu vermuten dass in Vergleichen von ganzen Staaten nicht mehr die ausreichend tiefe Betrachtung oder Erfassung ‚lokaler‘ Bedingungen auf die Umsetzungsprozesse möglich ist. Denn es gibt nicht nur große Unterschiede in der Umsetzung zwischen den Staaten, die häufiger Gegenstand vergleichender Analysen sind, sondern beispielsweise auch zwischen den Ländern innerhalb Deutschlands. Da die Umsetzung der WRRL in Deutschland Ländersache (Wasserhaushaltsgesetz (WHG) seit 2009 konkurrierende Gesetzgebungskompetenz durch den Bund und ergänzende Regelungen durch das Land) ist, bekommt das Wort ‚lokal‘ eine andere räumliche Dimension als in einem Vergleich zwischen Staaten. Deswegen sollen in dieser Arbeit die lokalen Bedingungen mit Einflüssen auf die Maßnahmenausarbeitung innerhalb Deutschlands auf Ebene der Zielfestlegung und der Maßnahmenausarbeitung, also auf Ebene der Bundesländer, analysiert werden.

Fichter und Moss sehen einen Institutionenwandel in Deutschland durch die Art der Umsetzung der WRRL in Deutschland, die traditionelle Organisation der deutschen Wasserwirtschaft nach dem Territorialprinzip und die neue Ausweisung von Flusseinzugsgebieten völlig unabhängig von jeglichen administrativen Grenzen (als Handlungsraum für die Datenerhebung, Bewirtschaftungsplanung und Maßnahmen-durchführung), in Grundzügen angelegt. Denn diese Organisation ließe eine hierarchische Festlegung von Zielen und Umweltstandards für den Gewässerschutz über ordnungsrechtliche Maßnahmen innerhalb von administrativen Grenzen nicht mehr zu. Neue Steuerungsformen für Aushandlungsprozesse mit den betroffenen Ländern und Mitgliedsstaaten eines Flusseinzugsgebietes werden nötig. Denn *„Formen von Flussgebietsmanagement hat es bisher in Deutschland nur im Ansatz und in Teilräumen (z.B. Wasserverbände in Nordrhein-Westfalen, Wasserwirtschaftsdirektionen in der DDR) gegeben.“* [Fichter, Moss, 2004: 82]

Auf lokaler Ebene müssen also unter lokalen Bedingungen Steuerungsformen gefunden werden, die die territorialen Strukturen der Administration mit den funktionalen Einheiten von Flusseinzugsgebieten zur Deckung bringen. Dabei kann es vorkommen, dass Bundesländer gleichzeitig Teil verschiedener Bearbeitungsgebiete sind und dass Bearbeitungsgebiete mehrere Bundesländer umfassen [Fichter, Moss, 2004].

1.2 Forschungsziel

Als EU-Richtlinie einer neuen Generation lässt die Wasserrahmenrichtlinie viele Spielräume in der konkreten Umsetzung durch die Mitgliedsstaaten. Damit soll den ‚problems of fit‘ entgegen gewirkt werden, die sich ergeben, wenn die neue Institution nicht zu dem biophysischen System oder den bereits bestehenden Institutionen oder Strukturen vor Ort passen. [Fichter, Moss, 2004] Die flexible Anpassung an die lokalen Gegebenheiten bleibt den Mitgliedsstaaten überlassen. Es können sich damit in den Staaten sehr unterschiedliche Umsetzungsstrategien ergeben, die dem lokalen Bedarf zur Anpassung an ‚problems of fit‘ widerspiegeln sollen.

In Deutschland hat man sich gegen eigenständige Planungsverbände (Übertragung von Vollzugskompetenzen durch Staatsverträge zwischen den Bundesländern) entschieden um die Umsetzung nach Flussgebietseinheiten (Vorgabe der WRRL) zu gewährleisten. Die Koordination soll stattdessen über Verwaltungsvereinbarungen erfolgen². Ihr sollen Flussgebietsgemeinschaften dienen, aber es werden keine Kompetenzen der bestehenden Organisationen verändert (keine Veränderung der Machtstrukturen oder der Verteilung über die verschiedenen Ebenen). Der Vollzug der WRRL erfolgt in Deutschland also durch die bestehenden Organisationen der Länder in territorialen Einheiten (administrativen Grenzen folgend). Entsprechend der föderalen Struktur Deutschlands kann jedes Bundesland die Spielräume zur Umsetzung der WRRL auf seine eigene Weise nutzen.

Durch die Umsetzung in territorialen Einheiten und die föderale Struktur ergeben sich innerhalb Deutschlands unterschiedliche Ausprägungen der ‚problems of spatial fit‘ (Nicht-Übereinstimmung von biophysischen Grenzen und administrativen Grenzen) und der

² „Ein tragendes Argument für diese Entscheidung war dabei, dass die Einrichtung von Planungsverbänden Staatsverträge zwischen den Ländern erforderlich mache. Diese erfordern einen erheblich höheren politischen Aufwand, weil Staatsverträge in den jeweiligen Landtagen behandelt und zuvor mehrere Ausschüsse passieren müssen, bevor sie als Organisationsform umgesetzt werden können. Sehr schnell war man daher zum Konsens gelangt, dass die Koordinierung über Verwaltungsvereinbarungen erfolgen soll. Für die Umsetzung des zweiten Modells, die Organisation als Koordinierungsverbund, sind lediglich Verwaltungsabkommen erforderlich; hier müssen die jeweiligen Länder eine Erklärung abgeben, dass sie gemeinsam das Maßnahmenprogramm für die Flussgebietseinheit koordinieren und dann das abgestimmte Maßnahmenpaket in ihren Ländern behördenverbindlich umsetzen. Entscheidungsrelevant dürfte allerdings gewesen sein, dass die Zuständigkeiten in den vorhandenen Verwaltungsstrukturen verbleiben und die Verantwortlichkeiten für den wasserrechtlichen Vollzug nicht verändert werden müssen.“ [Fichter, Moss, 2004: 75f.]

„problems of interplay“ (Inkompatibilitäten mit bestehenden Institutionen zum Beispiel Zielkonflikte), die unterschiedlicher Formen der Koordination (Vorgabe der WRRL) und Kooperation bedürfen, um Konflikte zu vermeiden.

In dieser Arbeit soll die unterschiedliche Herangehensweise in der Umsetzung der WRRL anhand der zwei Großstädte Berlin und Hamburg dargestellt werden. Sie bieten sich an, da es sich zwar um Bundesländer handelt, aber die lokalen Bedingungen homogener sind als beispielsweise in Flächenländern, wo auch nach Nutzungsinteressen stärker zwischen Stadt und Land unterschieden werden muss und wo Zielstellungen und Programme möglicherweise wegen dem größeren Flächenanteil mehr auf landwirtschaftliche Einflüsse ausgelegt sind.

Untersucht werden soll dabei welche Auswirkungen bestimmte Faktoren auf die Unterschiedlichkeit in der Herangehensweise in den beiden Bundesländern haben, trotzdem die rechtliche Grundlage (WRRL) und die Rahmenbedingen für beide ähnlich sind (Großstädte mit ähnlichen Belastungsfaktoren an den Gewässern, gleichzeitig Bundesland und Großstadt, gemeinsame Gewässer mit dem Umland etc. siehe Kapitel 3.1).

Forschungsfrage:

Warum ist der Ansatz zur Maßnahmenausarbeitung in Berlin und Hamburg unterschiedlich?

Welche Faktoren haben Einfluss darauf?

Zur Untersuchung dieser Frage sollen im ersten Schritt die Hauptunterschiede in der Maßnahmenausarbeitung zwischen Berlin und Hamburg ermittelt werden. Dazu dienen folgende Leitfragen:

- Wie werden Maßnahmen in Berlin und Hamburg geplant?
- Wer wird wann wie an der Planung beteiligt?
- Welche Akteure oder Netzwerke spielen eine Rolle?³
- Welche Unterschiede bestehen?
- Gibt es bereits Unterschiede in der Festlegung der Ziele für die Gewässer (Ausweisung der Gewässer als natürlich (NWB), erheblich verändert (HMWB) oder künstlich (AWB))?

Es wird hier auf der Kompetenzebene verglichen, aber nicht auf der Flussebene, da auf letzterer schwer Vergleiche zu ziehen sind (unterschiedliche Längen, konkrete Nutzungen usw.). Zu berücksichtigen ist hier, dass es in Hamburg und Berlin keine einheitlich identifizierbare Kompetenzebene gibt, die für eine übergreifende Konzeptplanung zuständig ist. Verglichen werden sollen hier deswegen die Ebenen der konzeptionellen Maßnahmen-

³ Der Faktor ist ebenfalls abgeleitet aus dem Management and Transition Framework und geht deswegen über die reine Benennung hinaus.

ausarbeitung, unter der hier die Maßnahmenauswahl und eine grobe Maßnahmenplanung verstanden werden. Nicht betrachtet werden soll die detaillierte Bauplanung, die die Maßnahmen zentimetergenau plant (also zum Beispiel die Entscheidung an einem Gewässerabschnitt ein Wehr durchgängig zu machen oder Totholz einzubringen, aber nicht die Planung, in welcher Form das Wehr baulich verändert wird oder auf welchem Gewässermeter das Totholz eingebracht wird). Zur Differenzierung dieser Ebenen siehe Kapitel 3.1.

Des Weiteren wird zur Eingrenzung dieser Arbeit die Betrachtung auf die Maßnahmenausarbeitung an den Oberflächengewässern beschränkt und auf die Ebenen unterhalb der Flussgebietsgemeinschaft (FGG Elbe), da beide Bundesländer gleichermaßen an den Koordinierungsprozessen der Flussgemeinschaft teilnehmen. Die Betrachtung beschränkt sich also auf die Prozesse und Konflikte innerhalb der Bundesländer und die Austauschprozesse mit den direkten Nachbarbundesländern, mit denen sie Teileinzugsgebiete teilen.

Im zweiten Schritt werden potentielle Faktoren untersucht, die Einfluss auf die unterschiedliche Herangehensweise zur Umsetzung der WRRL haben können. Die Strukturen der beiden Städte werden mit dem Konzept des Polyzentrismus und Multi Level Governance analysiert. Gerade die Nicht-Übereinstimmung von Gewässereinzugsgebieten und administrativen Grenzen lassen die Notwendigkeit nach Mechanismen zur Koordination und Kooperation vermuten, die unter Betrachtung der entstehenden Entscheidungskosten in verschiedenen Koordinationsmechanismen analysiert werden sollen. Sich durch die Strukturen und Interessen anderer Akteure ergebende Konflikte sollen mit Hilfe der Vetospieler-Theorie analysiert werden, wobei potentielle Konflikte möglicherweise wiederum bereits durch Mechanismen der Koordination und Kooperation gelöst werden (oder dies zumindest versucht wird). Für eine umfassende Ermittlung potentieller Faktoren wird das Management and Transition Framework [Pahl-Wostl et al., 2010] verwendet.

Bei der Suche nach Ursachen für die Unterschiede ergeben sich verschiedene Gruppen von Variablen (Unterfragen), die ursächlich für die Unterschiede sein könnten:

1. strukturelle relevante Variablen:

- Welchen Einfluss hat die Verwaltungsstruktur auf die Maßnahmenausarbeitung?
- Wie zentral oder polyzentral sind Berlin und Hamburg in der Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie organisiert?
- Wie flexibel sind die Maßnahmenplaner in der Wahl ihrer Vorgehensweise?

- Welche Prozesse werden koordiniert, wo wird kooperiert und wo entstehen Konflikte? Und warum?
- Welchen Einfluss haben Entscheidungskosten auf die Abstimmungsprozesse?
- Welchen Einfluss haben, sich aus der Verwaltungsstruktur ergebende, Abhängigkeiten zwischen den Akteuren?

2. prozessrelevante Variablen:

- Welche Faktoren können durch Anwendung des Management and Transition Framework identifiziert werden?
- Welche Faktoren davon sind entscheidend, die Maßnahmenplanung so vorzunehmen und nicht anders?
- Welche Rolle spielen räumliche Einheiten (Verwaltungsebene nach politischen oder ökologischen Grenzen)?
- Welche Rolle spielt der persönliche (Aus)Bildungshintergrund der Akteure⁴?
- Welche Rolle spielt der institutionelle Rahmen? Gibt es spezielle Rahmenbedingungen die schon vor der Wasserrahmenrichtlinie entstanden sind oder unabhängig von ihr?
- Spielen Wissen, Erfahrungen und Vorbilder eine Rolle?
- Haben bereits umgesetzte Maßnahmen einen Einfluss?
- Gibt es Lernprozesse?

Die Konzepte, Theorien und das Framework, die diese Fragen nach potenziellen Faktoren aufwerfen, werden im Kapitel zum analytischen Rahmen näher beschrieben. Einige Faktoren finden sich in unterschiedlicher Form in den Konzepten wieder. So wirft das Management and Transition Framework die meisten Fragen auf, da es eine umfassende Analyse verschiedenster Faktoren ermöglicht. Es wurde deswegen als Ausgangspunkt verwendet. Fragen zur Struktur wurden im Verlauf des Bearbeitungsprozesses und fortschreitendem Erkenntnisgewinn detaillierter mit den anderen Konzepten und Theorien analysiert.

Ebenso können alle Faktoren theoretisch historische Wurzeln haben, bei allen Strukturen und Prozessen wurde deswegen gefragt, seit wann diese existieren und in welchem Zusammenhang sie entstanden sind (mit oder ohne WRRL).

⁴ Kognitive Modelle (mental models) konnten in dieser Arbeit nicht erfasst werden, da nur Einzelinterviews geführt wurden. Es wurde aber der Bildungshintergrund erfragt, da dieser zumindest Rückschlüsse darauf zulässt mit welchen Themen und ökologischen, ökonomischen, sozialen Zusammenhängen der Akteur vertraut sein kann.

1.3 Darstellung der Ergebnisse

Das folgende Kapitel ist dem analytischen Rahmen dieser Arbeit gewidmet und spezifiziert näher, welche Faktoren am Ende Berücksichtigung finden.

Kapitel 3 gibt einen Überblick zur Auswahl der zwei Fallstudien und den zur Untersuchung verwendeten Methoden: nach welchen Kriterien die Interviewpartner für die halbstrukturierten Interviews ausgewählt wurden und wie mit Schwierigkeiten bei der Datenauswertung umgegangen wurde.

Kapitel 4 gibt einen Überblick zur Wasserrahmenrichtlinie (Zeitplan und Zielsetzung), welche Spielräume sie lässt, die Grundbausteine der Umsetzung und welche Flussgebietseinheiten es in Deutschland gibt.

Die Kapitel 5 und 6 erläutern detailliert das Vorgehen zur Maßnahmenausarbeitung in Berlin und Hamburg. In dieser rein deskriptiven Darstellung der Prozesse, der Koordination, Kooperation und Konflikte, erfolgt bereits eine grobe Zuordnung der Prozesse zu verschiedenen Ebenen. Maßgeblich für die Zuordnung ist die Ebene der initiiierenden Akteure beziehungsweise der rechtlich verantwortlichen Akteure. Hauptaugenmerk liegt dabei auf den Prozessen der Koordination und Kooperation und gegebenenfalls der Entstehung dieser und der Wahrnehmung dieser Prozesse durch die verschiedenen Akteure. Ebenso wird versucht nach Prozessen zu trennen, die nur innerhalb der Stadt eine koordinatorische Funktion haben und solchen die sich auf die Koordination mit dem Umland konzentrieren, dies ist in den vorhandenen Prozessen aber nicht immer eindeutig zu trennen. Da Konflikte zwischen den Ebenen stattfinden, werden diese gesondert dargestellt. Für Hamburg wurden zusätzlich markante Projektbeispiele hinzugefügt, dabei handelt es sich teilweise um Pilotprojekte. Dieses Verfahren wurde gewählt, da es in Hamburg kein einheitliches Vorgehen zur Maßnahmenausarbeitung, nicht einmal innerhalb der Ebenen, gibt. Sie sollen zeigen, wie unterschiedlich die einzelnen Akteure ihre Spielräume nutzen und wie diese Projekte, die wiederum Einfluss auf andere haben, zustande gekommen sind, denn sie basieren nicht immer auf umfassenden Überlegungen zur Prozessplanung, wie dies bei den Gewässerentwicklungskonzepten (GEK) in Berlin der Fall ist.

Kapitel 7 nutzt die beiden vorangegangenen Kapitel um die unterschiedlichen Faktoren in Berlin und Hamburg explizit herauszuarbeiten und sie vergleichend zusammen zu führen.

Der deskriptive Teil dieser Arbeit hat eine möglichst umfassende Darstellung der beiden Fallstudien zum Ziel und soll das Handeln der Akteure nachvollziehbar machen (zum Beispiel Einstellungen und Sichtweisen zu bestimmten Themen). Durch diese Darstellung sollen

längere erklärende Darstellungen im vergleichenden Teil vermieden werden. Je nach Intention des Lesers gibt es deswegen zwei Möglichkeiten diese Arbeit zu lesen: Zum einen in der dargestellten Reihenfolge oder zum anderen durch das Überspringen des deskriptiven Teils (und gegebenenfalls dem Kapitel 4, wenn man mit der Wasserrahmenrichtlinie vertraut ist). Bei der zweiten Variante ist es jederzeit möglich für das Verständnis einzelner Maßnahmen oder Prozesse diese im deskriptiven Teil nachzuschlagen. Zum Auffinden der Schlagwörter (zum Beispiel aus den Grafiken heraus) ist das Inhaltsverzeichnis stark untergliedert (nach Ebenen, Strukturen und Maßnahmen) und im Text sind Querverweise gesetzt.

2 Analytischer Rahmen

Ausgangsbasis für die Entwicklung des analytischen Rahmens war das Management and Transition Framework von Pahl-Wostl et al. [2010] und der diagnostische Ansatz (siehe Abb. 1) zum Einfluss lokaler Bedingungen auf die Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie in verschiedenen Staaten von Lieferink et al. [2011]. Letzterer liefert bereits die Ansätze die verschiedenen Ebenen der Implementierung zu betrachten (multi level governance), für die Implementierung unterhalb von Flusseinzugsgebieten, wie auch die Aufteilung der Aufgaben zur Implementierung der WRRL auf Regierungseinheiten (multi sector governance)⁵ und die Beteiligung verschiedener Akteure an der Implementierung (multi actor governance). Für die Fragestellung dieser Arbeit, den Vergleich zur Maßnahmenausarbeitung innerhalb Deutschlands, scheint der Ansatz allerdings nicht detailliert genug. Er bot deswegen den Anstoß zu dieser Betrachtungsweise, wird aber im Folgenden nicht weiter genutzt.

Die einzelnen Aspekte nach Lieferink et al. wurden zur detaillierten Analyse mit weiteren Konzepten und Theorien vertieft betrachtet: Polyzentrismus für die generelle Verteilung von Zuständigkeiten über Ebenen und Sektoren (multi level und multi sector) und Theorien zu Konflikten und Koordination für die Prozesse zwischen den als Entscheidungszentren identifizierten Einheiten, die einen maßgeblichen Einfluss auf die Ausweisung von Gewässern und die Zielsetzung haben, die Lieferink et al. als Indikator für die Bestimmung der Ambitionen der Akteure zur Umsetzung der WRRL nutzt. Gleichzeitig haben sie auch Einfluss auf die konkreten Prozesse zur Maßnahmenausarbeitung, auf denen der Fokus in dieser Arbeit liegt. Durch diese Theorien werden ebenfalls Beteiligungsprozesse erfasst (multi actor governance).

⁵ Aufgrund der lokalen Betrachtung und der Auswahl von Großstädten als Fallstudien wurde die Integration in andere Sektoren vernachlässigt, wobei dabei zu beachten wäre, was bereits als anderer Sektor gilt: Gehören die Wasserwirtschaft und die Gewässerunterhaltung zu einem Sektor oder können dies zwei verschiedene sein?

Das Management and Transition Framework liefert viele Kontextvariablen, setzt sie in Beziehung zueinander und fragt nach den Handlungssituationen (umfassen teilweise Beteiligungsprozesse), Handlungsarenen (entspricht einer Sektorbetrachtung) und den Akteuren mit ihren Eigenschaften. Daneben gibt es Möglichkeiten zur Analyse des Wandels im System durch die Betrachtung von Lernprozessen und Phasen in Politikprozessen.

Während der Ansatz von Lieferink et al. dazu animierte die Strukturen tiefer gehend zu betrachten und Konzepte zur Auswirkung der Strukturen auf die Implementierungsprozesse zu suchen, lenkte das Management and Transition Framework verstärkt den Fokus auf die lokalen Akteure und ihre durch die Strukturen bedingten Beziehungen zueinander.

Einem kurzen Kapitel zu Definitionen von für diese Arbeit relevanten Begriffen folgend, werden die genutzten Konzepte und Theorien näher erläutert. Diese liefern die Faktoren anhand derer Berlin und Hamburg verglichen werden.

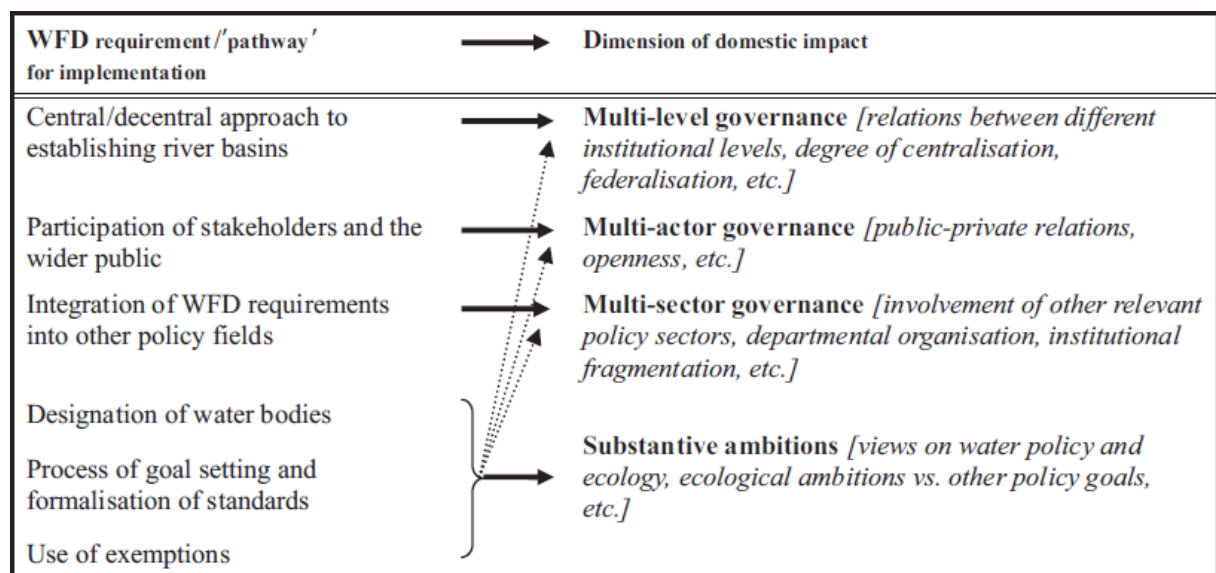


Abb. 1 Dimensionen lokalen Einflusses auf die Implementierung der WRRL⁶

2.1 Definitionen

In diesem Abschnitt werden kurz einige Begriffe definiert, die in dieser Arbeit häufiger verwendet werden und nicht Gegenstand ausführlicherer Betrachtungen in den folgenden Unterkapiteln sind.

Der Begriff **Governance** hat sich in einem diskursiven Wandel der Wahrnehmung von Politikprozessen entwickelt, in dem nun weniger die Regierungen („government“) als viel mehr die Regierungsführung („governance“) und deren Prozesse im Fokus stehen [Pahl-Wostl, 2009]. Er umfasst Prozesse der Verhandlung, Koordination und Zusammenarbeit zwischen staatlichen Einrichtungen, privaten Akteuren und Nicht-Regierungsorganisationen, die darauf

⁶ Aus [Lieferink et al., 2011]

ausgerichtet sind Pläne gemeinsam zu realisieren und zu implementieren. Die Definition und die Lösung von Problemen werden verhandelt. Vorläufige Handlungen bilden sich durch informelle Interaktionen zwischen Teilnehmern, die laufend verbessert und modifiziert werden, wenn neue Informationen und neue Interessen auf den Verhandlungstisch gebracht werden. [Kallis et al., 2009] Es wird ebenfalls darauf verwiesen, dass mit der begrifflichen Fassung als Governance immer mehr Formen der Beteiligung von nicht-staatlichen und privaten Akteuren sowie von Netzwerken an der Formulierung und Implementierung von Politik und Politikinstrumenten eine Rolle spielen, die neben den staatlichen Prozessen existieren [Pahl-Wostl, 2009].

Governance Modi oder **Governance Regime** stellen den umspannenden institutionellen Kontext (zum Beispiel Formen von Hierarchien oder Märkten) dar, in den vertragliche Regelungen (Interaktionen) eingebettet sind [Monsees, 2008]. Sie sind die voneinander abhängigen langlebigen Strukturmerkmale eines Governance-Systems mit formellen und informellen Institutionen und Akteursnetzwerken [Pahl-Wostl et al., 2012].

Vom Governance Regime zu unterscheiden ist das **Management**. Es umfasst Aktivitäten der Analyse und des Monitorings, der Entwicklung und Implementierung von Maßnahmen, um den Zustand der Wasserressourcen im gewünschten Zustand zu halten oder ihn zu erreichen. Governance umfasst die Regeln innerhalb derer das Management handelt. [Pahl-Wostl et al., 2012; Pahl-Wostl, 2009]

Die Akteure wiederum neigen dazu nach **Paradigmen** zu handeln, „*an agreed way of thinking about the world and an agreed set of valid approaches to investigating that world shared by any epistemic community*“. Ein **Management-Paradigma** bezieht sich auf die grundsätzlichen Annahmen über die Natur des Systems, welches bewirtschaftet werden soll, die Ziele der Bewirtschaftung des Systems und die Wege, wie diese Ziele erreicht werden können. Das Paradigma wird von einer Gruppe von Akteuren geteilt, welche an der Generierung und Nutzung von relevantem Wissen beteiligt sind. Das Paradigma manifestiert sich in Artefakten wie technischer Infrastruktur, der Herangehensweise an Planungen, Vorschriften, der Ingenieurpraxis und Modellen etc. [Huitema et al., 2009]

Institutionen beziehen sich nicht auf Organisationen oder andere physische Strukturen. „*Institutionen lassen sich definieren als die Mengen von Funktionsregeln, die man braucht, um festzulegen, wer für Entscheidungen in einem bestimmten Bereich in Frage kommt, welche Handlungen statthaft oder eingeschränkt sind, welche Aggregationsregeln verwendet werden, welche Verfahren eingehalten werden müssen, welche Information geliefert oder nicht geliefert werden muss, und welche Entgelte den einzelnen entsprechend ihren Handlungen*

zugebilligt werden [...] Alle Regeln enthalten Vorschriften, die eine Handlung oder ein Ergebnis verbieten, gestatten oder verlangen. Funktionsregeln sind diejenigen Regeln, die tatsächlich angewendet, kontrolliert und durchgesetzt werden, wenn Einzelpersonen Entscheidungen über ihre zukünftigen Handlungen treffen.“ [Monsees, 2008: 123]⁷ Es wird zwischen **formellen und informellen Institutionen** unterschieden. Formelle Institutionen sind mit den offiziellen Kanälen der Politik und Bürokratie verbunden und in Regelwerken oder anderen rechtlich bindenden Dokumenten festgehalten, dementsprechend können sie rechtlich durchgesetzt werden. Informelle Institutionen beziehen sich auf gesellschaftlich geteilte Regeln wie soziale und kulturelle Normen. Sie sind in der Regel nicht kodifiziert oder niedergeschrieben. Formelle und informelle Institutionen können zusammenpassen oder aber im Konflikt zueinander stehen. [Pahl-Wostl, 2009]

Der Begriff **Beteiligung** (participation) umfasst jeden der an der Governance des Systems mitwirkt, wie Akteure aus verschiedenen Sektoren oder Ebenen der öffentlichen Verwaltung, private Unternehmen, Nicht-Regierungs-Organisationen, Repräsentanten der allgemeinen Öffentlichkeit und den so genannten Stakeholdern (nachfolgende werden diese (alle) als Akteure bezeichnet, wenn keine Differenzierung notwendig ist).

Im engeren Sinne wird unter Beteiligung die **Bürgerbeteiligung** (oder Öffentlichkeitsbeteiligung) verstanden oder die Beteiligung von Stakeholdern. **Stakeholder** können alle Bürger sein oder aber nur jene individuellen oder nicht-individuellen Akteure (z.B. Interessengruppen), die eine Entscheidung beeinflussen oder von ihr betroffen sind. [Wesselik, Paavola, 2008] Manchmal wird Beteiligung mit Zusammenarbeit (gemeinsames Entscheiden) gleichgesetzt [Huitema et al., 2009] oder es wird unter ihr in einem weiteren Sinne auch verstanden, andere Akteure (nur) zu informieren, Stellungnahmen zu berücksichtigen, Befragungen durchzuführen und ähnliches mehr.

2.2 Polyzentrismus

Der Begriff ‚Polycentricity‘ wurde erstmals von Michael Polanyi 1951 in seinem Buch *The Logic of Liberty* verwendet. Das Konzept des Polyzentrismus wurde dann von Vincent und Elinor Ostrom aus der Debatte zwischen den ‚Metropolitan Reformers‘ und den ‚political Economists‘ um die Reform öffentlicher Verwaltungen von Metropolen heraus entwickelt (1960er Jahre). Das Argument der Reformer war, dass Metropolen nur von einer lokalen Regierung zentral verwaltet werden sollten statt durch die vielen existierenden, sich überlappenden und sich gegenseitig untergrabenden Einheiten unterschiedlicher Größen,

⁷ Übersetzung Ostrom (1990) durch Monika Streissler (in Richter, Furubotn 1990) entnommen aus [Monsees, 2008]

Ebenen und Zuständigkeitsbereiche. Dieser als Chaos wahrgenommene Zustand würde ein effektives und effizientes Regieren im Sinne der Allgemeinheit verhindern. Das Problem einer Regierung in Ballungsräumen sei die Vielzahl von politischen Einheiten. Die politische Ökonomie hingegen brachte hervor, dass die optimalen Maßstäbe für die Produktion urbaner öffentlicher Güter und Services sehr unterschiedlich sind. Dem Paradigma des Monozentrismus wurde das Konzept des Polyzentrismus entgegengestellt. [Aligica, Tarko, 2012] Für die Vielzahl von Problemen einer ganzen Gesellschaft könne es nicht nur einen universellen Problemlöser geben. [Aligica, Boettke, 2009] Die polyzentrischen Strukturen urbaner Ballungsgebiete hingegen seien natürlich gewachsen und hätten die Fähigkeit mit der Vielzahl urbaner Probleme angepasst umzugehen [Ostrom, Parks, 1987]. Gemäß Polanyi störe eine überragende (zentrale) Autorität die notwendige Selbstkoordination der Akteure zum Lösen dieser Probleme.

„[S]elf-coordination of independent initiatives leads to a joint result which is unpremeditated by any of those who bring it about. Their coordination is guided as by an ‘invisible hand’ toward the joint discovery of a hidden system of things. Since its end-result is unknown, this kind of co-operation can only advance stepwise, and the total performance will be the best possible if each consecutive step is decided upon by the person most competent to do so. . . . Any attempt to organize the group . . . under a single authority would eliminate their independent initiatives and thus reduce their joint effectiveness to that of the single person directing them from the centre. It would, in effect, paralyze their cooperation.“

[(Polanyi 1951) in Aligica, Tarko, 2012: 239]

Institutionelle Strukturen eines polyzentrischen Systems würden marktähnliche Charakteristika ausprägen und zeigen Effizienz induzierendes und Fehler korrigierendes Verhalten. [Aligica, Tarko, 2012]

Eine erste Definition für Polyzentrismus lieferten Ostrom, Tiebout und Warren im Jahr 1961:

„„Polycentric’ connotes many centers of decision-making which are formally independent of each other. Whether they actually function independently, or instead constitute an interdependent system of relations, is an empirical question in particular cases. To the extent that they take each other into account in competitive relationships, enter into various contractual and cooperative undertakings or have recourse to central mechanisms to resolve conflicts, the various political jurisdictions in a metropolitan area may function in a coherent manner with consistent and predictable patterns of interacting behaviour.“ [Ostrom, Tiebout, Warren, 1961: 831] Vincent Ostrom betonte die vielen Elemente, die unabhängig voneinander in einem System allgemeiner Regeln fähig sind sich gegenseitig anzupassen um ihre

Beziehungen zueinander zu ordnen. Dies geschehe spontan (selbst-generierend, selbst-organisierend [Aligica, Tarko, 2012]). [Ostrom, 1972] Jeder individuelle Akteur treffe seine Entscheidungen unter speziellen Umständen, um das System also gänzlich zu verstehen, müssten die Umstände der Entscheidung jedes einzelnen Akteurs zu verschiedenen Punkten in der Zeit und im Raum verstanden werden. [Ostrom, Parks, 1987] Dementsprechend nimmt Pahl-Wostl ebenfalls die vielen Grade an Freiheit in den Entscheidungen mit in die Definition auf: „*More generally, polycentric governance systems are defined here as complex, modular systems where differently sized governance units with different purpose, organization, spatial location interact to form together a largely self-organized governance regime. Polycentric governance systems are characterized by many degrees of freedom at different levels.*“ [Pahl-Wostl, 2009: 357]

Aligica und Tarko haben versucht das Konzept des Polyzentrismus so weiterzuentwickeln, dass der Logik nach notwendige und ausreichende Bedingungen zur systematischen Identifizierung und Analyse von polyzentrischen Systemen zur Verfügung stehen. Sie spezifizieren dabei die drei aus den ursprünglichen Definitionen hervorgehenden Grundeigenschaften polyzentrischer Systeme (siehe Abb. 2) [Aligica, Tarko, 2012]:

➤ **eine Vielzahl an Entscheidungszentren**

Zentren, die die Möglichkeit haben ihre verschiedenen Methoden in die Praxis umzusetzen (aktives ausüben verschiedener Meinungen) im Sinne des Vorhandenseins von autonomen Ebenen, die im Rahmen einer gemeinsamen/ geteilten Reihe von Zielen Entscheidungen fällen. [Aligica, Tarko, 2012]

➤ **institutioneller und kultureller Kontext (allumfassendes System von Regeln)**

Der institutionelle und kulturelle Kontext bildet ein umfassendes System von Regeln, die das polyzentrische System definieren. Es wird analysiert, ob die Verantwortlichkeit der Entscheidungszentren auf einem Territorium basiert oder ob sie überprägt sind, ob Entscheidungszentren an der Abfassung der umfassenden Regeln beteiligt sind, ob die Regeln von den Entscheidungszentren als nützlich betrachtet werden (unabhängig davon, ob sie an deren Abfassung beteiligt sind: Angleichung von Regeln und Anreizen) und wie der aggregierte Mechanismus kollektiven Handelns geprägt ist (Markt, Konsens, Mehrheitsregel). Die allgemeinen Regeln sollen für alle Untereinheiten des polyzentrischen Systems gelten, diese können aber durchaus verschiedene Regeln in Bezug auf verschiedene Handlungssituationen haben. [Aligica, 2014]

➤ **spontane Ordnung durch evolutionären Wettbewerb zwischen Entscheidungszentren**

Ideen, Methoden und Wege Dinge zu tun werden analysiert mit dem Blick auf freien Ausstieg, ob relevante Informationen für die Entscheidungsfindung frei für alle (gleichermaßen) verfügbar sind oder geheim und wie der Zugang zu dem polyzentrischen System gestaltet ist. [Aligica, Tarko, 2012]

Innerhalb dieser Definition der Struktur eines polyzentrischen Systems formulieren Aligica und Tarko drei notwendige Merkmale (P_x), die jedes polyzentrische System aufweisen muss und weitere mögliche Merkmale, die die Vielfalt von polyzentrischen Systemen ausmachen (A-G). Im Rahmen dieser Arbeit werden nur die Pflichtmerkmale berücksichtigt, sowie die Regeln zum Einflussbereich (B) und zur Information (G), da diese auch im Management and Transition Framework analysiert werden (Variablen der räumlichen Einheit und gesellschaftliches/ situationsspezifisches Wissen), da der Strukturvorschlag zwar ein Schema zur Abbildung eines polyzentrischen Systems liefert, aber noch keine Aussagen oder Hypothesen zu den Beziehungen zwischen diesen Eigenschaften und den Ansätzen zur Maßnahmenausarbeitung. Die generellen Regeln werden durch die Wasserrahmenrichtlinie und die Verwaltungsstruktur vorgegeben, wobei diese Arbeit genau darauf abzielt, wie die Akteure (Ebene der gesamten Stadt⁸) ihre (persönlichen) Spielräume nutzen (also mit Regeln (C), die sie mitbestimmt haben und nicht von Außenstehenden festgelegt wurden).

Die drei notwendigen Voraussetzungen für ein polyzentrisches System werden von Aligica und Tarko wie folgt beschrieben:

- **Aktive Ausübung diverser Überzeugungen und Präferenzen (P_1):**

Aktive Ausübung meint, dass die Überzeugungen (Ideen und Methoden wie etwas durchgeführt wird) mindestens durch ein Entscheidungszentrum in die Praxis umgesetzt werden, aber nicht, dass es nur durch jemanden verkündet wird (z.B. die Existenz lediglich eines Vorschlages oder einer Hypothese).

- **Autonome Ebenen der Entscheidung (P_2):**

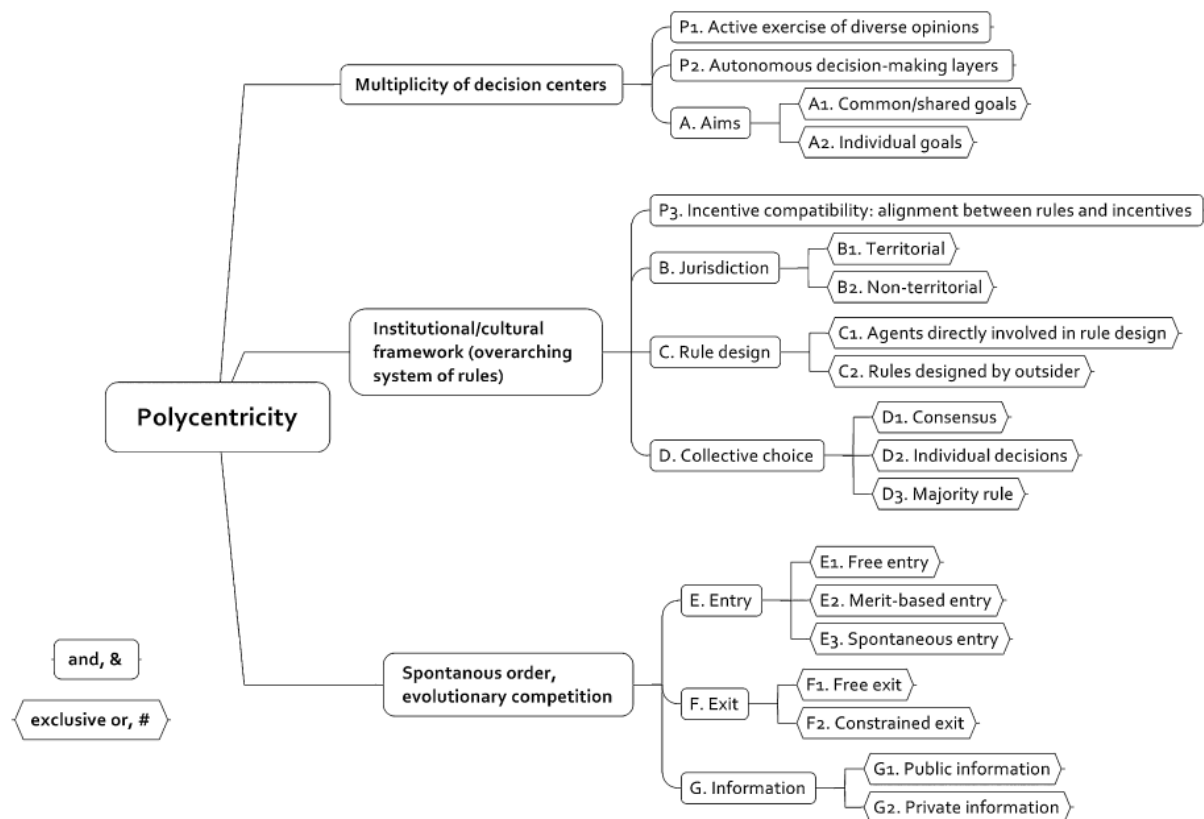
Die verschiedenen sich überlappenden Entscheidungszentren treffen operationelle Entscheidungen autonom von der höheren Ebene. Hierarchische polyzentrische Systeme (im Gegensatz zu einer ungeordneten Sammlung von Entscheidungsträgern), die augenscheinlich als Bündel von zwei oder mehr nicht-hierarchischen polyzentrischen Systemen betrachtet werden können, sollen durch das Konzept der Subsidiarität (Problemlösung auf der niedrigsten möglichen Ebene) von einer Hierarchie unterschieden werden können.

⁸ Andernfalls müsste innerhalb der Stadt definiert werden, was Außenstehende sind und welches die entscheidenden Akteure sind

- **Anreizkompatibilität – Angleichung von Regeln und Anreizen (P₃):**

Die Regeln werden von den Akteuren als sinnvoll erachtet und die Konsequenzen der Regeln sind relativ transparent. Wenn die Regeln nicht als sinnvoll erachtet werden, dann gleite das polyzentrische System in gewaltsame Anarchie ab.

[Aligica, Tarko, 2012]



$$\underbrace{P_1 \& P_2 \& (A_1 \# A_2)}_{\text{multiplicity of decision centers}} \& \underbrace{P_3 \& (B_1 \# B_2) \& (C_1 \# C_2) \& (D_1 \# D_2 \# D_3)}_{\text{institutional/cultural framework (overarching system of rules)}} \& \underbrace{(E_1 \# E_2 \# E_3) \& (F_1 \# F_2) \& (G_1 \# G_2)}_{\text{spontaneous order, evolutionary competition}}$$

Abb. 2 Notwendige (P_x) und variable Merkmale (A-G) von Polyzentrismus⁹

Die Abgrenzung zwischen Monozentrismus und Polyzentrismus ist offensichtlich, so impliziert Monozentrismus, dass die Verantwortlichkeit und die Macht Entscheidungen über alle administrativen Ebenen hinweg durchzusetzen bei einer einzigen Autorität liegt. [Schlüter et al., 2010] Ein vorrangig monozentrisches System schließe polyzentrale Strukturen aber nicht aus, genauso wie ein vorrangig polyzentrales System Elemente von Monozentrismus nicht ausschließe [Aligica, Tarko, 2012].

Die Abgrenzung zu Begriffen des Föderalismus und der Dezentralisierung sind weniger offensichtlich. McGinnis und Ostrom formulieren, als ersten Ansatzpunkt, den Unterschied zum Föderalismus wie folgt: "...polycentricity conveys more than just federalism as it typically is understood. A federal system may consist only of a sequence of neatly nested

⁹ Aus [Aligica, Tarko, 2012]

jurisdictions at the local, state or provincial, and national levels, but a polycentric system also includes crosscutting jurisdictions specializing in particular policy matters, such as an agency managing a river basin that cuts across state lines. In addition, private corporations, voluntary associations, and community-based organizations play critical supporting roles in a polycentric system of governance, even if they have not been assigned public roles in an official manner.” [McGinnis, Ostrom, 2012: 15]

Yokoyama analysiert die Unterschiede zwischen Föderalismus und Polyzentrismus detailliert und arbeitet neben dem Unterschied zwischen gestuften Regierungseinheiten und sich überlappenden Regierungseinheiten den des gezielten Designs des Systems im Föderalismus und der spontanen und kontinuierlichen Entwicklung des Systems im Polyzentrismus heraus (siehe Tab. 1). Zusammenfassend beschreibt Yokoyama Föderalismus als ein System in welchem Staaten die Macht halten, welche nicht (aktiv! von unten nach oben) durch Aufteilung an eine föderale Regierung abgegeben wurde (Prozess einer Zentralisierung). Dahingegen bezeichnet Dezentralisierung¹⁰ die Verlagerung von Macht von höheren Regierungsebenen auf Regierungen niedrigerer Ebenen in einer hierarchischen Struktur. Politische (Des)Integration weist einen Wandel sowohl in der Beschaffenheit als auch in der Regierungsmacht von Ortschaften, Ländern und Staaten auf. [Yokoyama, 2014] Letzteres sind Prozesse, die die Strukturen von polyzentrischen Systemen formen können.

Tab. 1 Föderalismus versus Polyzentrismus

	Föderalismus	Polyzentrismus
Entstehung	Architektur oder Design eines Systems	Spontanes System
	Formung von oben oder unten (Desintegration eines Zentralstaates= Dezentralisierung/ Integration politisch unabhängiger Staaten= Föderation)	Formung durch Kooperation auf gleicher Basis zum gegenseitigen Vorteil durch Vereinbarungen und Konfliktlösung
	Gezielte Errichtung (,künstlich')	Entstehung von unten nicht gesichert, da diese spontan ist (,natürlich')
Entscheidungsträger	mehrfach gestufte Regierungseinheiten (lokal, provincial/ bundesstaatlich, national)	Zahlreiche Entscheidungszentren von Regierungseinheiten und anderen Einheiten wie gemeinnützige Organisationen und Unternehmen, mit sich überschneidenden Zuständigkeiten spezialisiert auf bestimmte Politikfelder (z.B. Behörde für ein Flusseinzugsgebiet)
(Rück-)Verlagerung politischer Kompetenzen	Errichtung irreversibel ohne zielgerichtete, bewusste Anstrengungen hin zu einer Dezentralisierung/ Unabhängigkeit	Errichtung ist reversibel, einseitige Anstrengungen dahingehend sind nicht nötig, abhängig vom gegenseitigen Nutzen für die beteiligten Akteure; dynamischer Wandel durch Interaktionen
externe Effekte	Intention politische externe Effekte der Politik zu lösen	Internalisierung von politischen Externalitäten durch freiwillige Vereinbarungen und Erzeugen von Netzwerkexternalitäten

¹⁰ Es soll eine Unterscheidung zwischen Zuständen (Föderalismus, Polyzentrismus, Monozentrismus) und Prozessen (Zentralisierung, Dezentralisierung, Integration/ Desintegration) getroffen werden.

geteilte Souveränität	Intention der Lösung des Problems von Herrschaftsgebieten innerhalb von Herrschaftsgebieten; koordinierte Teilung von Souveränität	Akzeptiert die Existenz von Herrschaftsgebieten innerhalb von Herrschaftsgebieten und die Überlappungen von Souveränität und Territorien
Rechtfertigung für Strukturen	Systemrechtfertigung basierend auf Effektivität und Fairness	dynamischer Wandel ist durch (statische) Gleichgewichtsmodelle nicht abzubilden
Zusammengestellt aus [Yokoyama, 2014], [McGinnis, Ostrom, 2012]		

Pahl-Wostl et al. unterscheiden zusätzlich zwischen polyzentrischen und fragmentierten Systemen nach dem Grad an vertikaler und horizontaler Koordination (siehe Tab. 2). Polyzentrische Systeme würden Dezentralisierung und eine Verteilung von Macht und Autorität über verschiedene Ebenen mit effektiver Koordination verbinden. Dezentralisierung ohne Koordination hingegen führe zu Fragmentierung, von der angenommen wird, dass sie negative Effekte auf die Leistung des Systems habe. [Pahl-Wostl et al., 2012]

Tab. 2 Idealtypische Eigenschaften polyzentrischer, fragmentierter, zentralisierter Regime

	polyzentrisch	fragmentiert	zentralisiert
Verteilung formaler Macht	hoch	hoch	niedrig
Mehrebenenverteilung von Funktionen und Ressourcen	hoch	hoch	niedrig
Vertikale Koordination	hoch	niedrig	niedrig
Horizontale Koordination	hoch	niedrig	niedrig
Aus [Pahl-Wostl et al., 2012]			

Im Prinzip seien alle bekannten Wassermanagementsysteme polyzentrisch, aber unterschiedlich stark und auf unterschiedliche Art und Weise. Forschung zu dem Einfluss von Polyzentrismus auf die Leistung von Institutionen gebe es bisher aber selten, dies liege daran, dass es bislang kein Maß gebe Polyzentrismus zu messen und dass ökologische Verbesserungen nicht einfach einer Varianz der institutionellen Konfiguration zugeordnet werden kann, sofern die Verbesserungen überhaupt gemessen werden. [Huitema et al., 2009] Trotzdem sind im Folgenden einige Aussagen und Hypothesen zu Polyzentrismus beziehungsweise zu polyzentraleren im Vergleich zu zentraleren Systemen zusammengetragen:

- in polyzentrischen Systemen können Themen verschiedener geografischer Reichweiten in verschiedenen Größenordnungen gemanagt werden [Huitema et al., 2009]
- die große Zahl an Einheiten machen Experimente mit neuen Ansätzen möglich so dass die Einheiten voneinander lernen können [Huitema et al., 2009]
- Skaleneffekte in der Bewirtschaftung können verloren gehen, insbesondere wenn die Grundeinheiten des Systems sehr klein sind [Huitema et al., 2009]
- kollektives Handeln ist schwierig, weil die ganze Komplexität des Systems erfasst werden muss (räumliche Aufteilung, vielfältige funktionale Überlagerungen, partielle Gemeinwesenformierung, variable Systemkopplungen) → verbesserte Koordination

notwendig (eingeschränkt durch Transaktionskosten (siehe Entscheidungskosten im Kapitel 2.3.2) [Huitema et al., 2009]

- Das größte Problem für die Akteure bezüglich der Koordination besteht im Erreichen und Erhalten von gemeinsamen Absprachen. [Ostrom, Parks, 1987]
- Konflikte generieren aber auch Informationen über Probleme. Wenn effektive Konfliktlösungsmechanismen bestehen, können Vereinbarungen in einem polyzentrischen System auch für lange Zeiteinheiten bestehen bleiben und wirken. [Ostrom, Parks, 1987]
- Wenn Koordination scheitert, kann es zu unnötigen Vervielfältigungen von Anstrengungen und kontraproduktiven Handlungen kommen. [Huitema et al., 2009]
- Bürgerbeteiligung passt besser in die Philosophie des Polyzentrismus als in jene des Monozentrismus, aber die Implementierung von Bürgerbeteiligung kann in einem monozentrischen System einfacher sein als in einem polyzentrischen. Dies liegt daran, dass es einfacher ist der Öffentlichkeit Feedback zu geben, wenn nur ein Machtzentrum (Regierung) existiert, als wenn es viele sind. [Huitema et al., 2009]
- Aus ähnlichen Gründen kann Management als Experiment in einem monozentrischen System leichter organisiert werden als in einem polyzentrischen. [Huitema et al., 2009]
- Es wird angenommen, dass zentralisierte Regime mehr Probleme in der Einhaltung und Implementierung von Entscheidungen aufweisen und so eine schlechtere Leistung zeigen. [Schlüter et al., 2010]
- Ein zentralisiertes Regime („Gargantua“) würde Opfer seiner eigenen bürokratischen und hierarchischen Strukturen werden. Komplexe Kommunikationskanäle würden dazu führen, dass die Verwaltung nicht auf lokale öffentliche Interessen der Gemeinschaft reagieren kann. Die Kosten zum Erhalt der Kontrolle in der öffentlichen Verwaltung wären so groß, dass die Produktion öffentlicher Güter übermäßig ineffizient werden würde. [Ostrom, Tiebout, Warren, 1961]
- Die Effizienz eines speziellen polyzentrischen Systems hängt davon ab, wie gut die operationellen Beziehungen den theoretisch spezifizierten Bedingungen für eine effiziente Leistung entsprechen. Notwendige Bedingungen für eine effiziente Leistung sind:
 - die Übereinstimmung verschiedener Regierungseinheiten mit den Effektskalen diverser öffentlicher Güter
 - die Entwicklung von kooperativen Vereinbarungen zwischen Regierungseinheiten für gemeinsame Aktivitäten von gegenseitigem Nutzen

- die Verfügbarkeit von Vereinbarungen zur Entscheidungsfindung zur
Verarbeitung und Lösung von Konflikten zwischen Regierungseinheiten

[Ostrom, 1972]

Ostrom, Tiebout und Warren stellen bereits 1961 fest, dass die Aussage eine Regierungseinheit sei zu groß oder zu klein um mit einem Problem umzugehen die Möglichkeit übersehe, dass die Skalen der Öffentlichkeit und der politischen Gemeinschaft sich nicht mit den formalen Grenzen einer öffentlichen Organisation decken müssen. Informelle Vereinbarungen zwischen öffentlichen Organisationen können eine ausreichend große politische Gemeinschaft erzeugen um mit einem spezifischen öffentlichen Problem umzugehen. Auf ähnliche Weise könne eine öffentliche Organisation innerhalb ihrer Grenzen kleinere Einheiten festlegen um Probleme zu handhaben, die nur einen Teil der Bevölkerung betreffen.

Eine Aussage über die passende Größe einer Organisation könne nicht getroffen werden, bevor nicht die informellen Mechanismen untersucht wurden, die eine Anpassung an die Größe erlauben. [Ostrom, Tiebout, Warren, 1961]

Ostrom und Parks halten des Weiteren fest, dass Entscheidungsträger sowohl in einem perfekt fragmentierten (gemeint ist polyzentrisch) als auch in einem perfekt konsolidierten (monozentrisch) System eines Ballungsraumes Problemen gegenübergestellt sind, die nicht effektiv durch einfaches organisatorisches Design zu handhaben sind. In einem horizontal fragmentierten System müsse man nach Wegen suchen größere Einheiten zu formen für Dienstleistungen, die besser in einem großen Maßstab produziert werden können. In einem horizontal konsolidierten System müsse man Wege finden kleinere Einheiten zu formen für Dienstleistungen, bei denen Informationen zu Zeit und Ort wertvoll für eine effektive Produktion sind. In beiden Fällen sei das Finden optimaler Lösungen nicht garantiert. [Ostrom, Parks, 1987]

Für Berlin und Hamburg ergibt sich daraus die Frage von welcher Seite sie sich dem Problem der Implementierung der WRRL nähern, von der eher fragmentierten oder eher konsolidierten Seite und welche Größen von Einheiten sie durch die Koordination erreichen können und müssten. Die Wasserrahmenrichtlinie gibt als Bewirtschaftungseinheit Flusseinzugsgebiete vor, diese werden national festgelegt und sind in jedem Fall größer als die Städte und damit die hier im Kern betrachtete administrative Einheit. Aus der Wasserrahmenrichtlinie ließe sich aber auch ableiten, dass eine Bewirtschaftung nach Einzugsgebieten und damit auch nach Teil- und Teil-Teil-Einzugsgebieten erstrebenswert ist. Maßnahmen am Gewässer und im Einzugsgebiet haben Auswirkungen auf das gesamte Gewässer und auch auf Gewässer in

welches das betrachtete Gewässer mündet (= Effektskala). Gemäß Vincent Ostrom [1972] könnte eine potenziell effiziente Leistung der beiden Städte die Maßnahmen umzusetzen also daran gemessen werden, ob sie in ihren bestehenden Strukturen durch Koordinationsmechanismen die Bewirtschaftung entlang von Einzugsgebieten erreichen.

2.3 Koordination und Konflikte in Mehrebenensystemen

Im Gegensatz zum Konzept des Polyzentrismus („system of many centers of decision making which are formally independent of each other“) betrachtet das Konzept der Governance in Mehrebenensystemen nicht verstärkt die Anordnung der Entscheidungszentren (verschieden große Regierungseinheiten mit unterschiedlichem Zweck und unterschiedlichen Graden an Handlungsfreiheit auf verschiedenen Ebenen [Pahl-Wostl et al., 2010]) selbst, sondern die Interaktionsprozesse zwischen den entscheidenden Einheiten.

“Der Begriff Governance im Mehrebenensystem (multilevel governance) steht für einen weiteren Perspektivenwechsel: Er verweist darauf, dass sich Ebenen nicht in einer gestuften Ordnung befinden [nicht hierarchisch im Sinne einer Kette von Anweisungen], in der auf jeder Ebene autonom regiert wird, sondern dass Regieren im Wesentlichen in der Koordination zwischen Ebenen besteht. Der Begriff berücksichtigt zudem, dass neben den Beziehungen zwischen Regierungen auf unterschiedlichen Ebenen auch ‚horizontale‘ Beziehungen von Akteuren innerhalb der Ebenen die Politik beeinflussen. Politische Mehrebenensysteme werden also weder von einem Zentrum aus regiert, noch werden öffentliche Aufgaben nach Ebenen getrennt innerhalb von staatlichen Gebietseinheiten erfüllt. Regieren beruht auf dem Zusammenwirken von inter- und intragouvernementalen Strukturen und Prozessen.“ [Benz, 2009: 15] Des Weiteren beschreibt der Begriff ‚multilevel governance‘ *„einerseits die politischen Strukturen und Prozesse, die transnationale, nationale oder regionale Institutionen verbinden, andererseits aber auch das Zusammenwirken vertikaler und horizontaler Interdependenzen zwischen staatlichen und nicht-staatlichen Organisationen.“* [Benz, 2009: 16]

Der Fokus liegt also darauf wie Akteure mit sich aus dem Zusammenwirken von institutionalisierten Regelsystemen und Interdependenzen ergebenden Konflikten umgehen und welche formellen und informellen Interaktionsmuster sich daraus ergeben. Interdependenzen sind dabei externe Effekte im weitesten Sinne, die sich durch die notwendige vertikale und funktionale Differenzierung von Regierungseinheiten ergeben, wenn Entscheidungen einer Einheit die einer anderen Beeinflussen. [Benz, 2009]

Die Governance in Mehrebenensystemen zeichnet sich durch verschiedene Charakteristika aus:

- **Territoriale Einheiten:**
 - Kompetenzen und Ressourcen sind auf Ebenen verteilt
 - Ebenen sind territoriale Einheiten (gegebenenfalls nur für spezifische Funktionen)
 - Ebenenbildung: durch staatliche oder staatsähnliche Institutionen oder als (loser) Zusammenschluss von in einem Gebiet interagierenden Akteuren (Ordnung durch Institutionen und Regeln)
- **Interdependenz und Verflechtung:**
 - Überschreitung einer Ebene in politischen Prozessen (wenn Akteure, die Institutionen auf unterschiedlichen Ebenen angehören, Entscheidungen koordinieren)
 - Verflechtung: Kooperation und andere Formen der Interdependenzbewältigung (z.B. wechselseitige Anpassung)
- **Intra- und intergouvernementale Regelsysteme:**
 - besondere Strukturen auf einzelnen Ebenen, die Politik zwischen den Ebenen beeinflussen
 - Verbindung von Strukturen und Prozessen innerhalb und zwischen Ebenen
 - Kombination von institutionellen Regelsystemen der jeweiligen Ebenen und Beziehungen
 - Bestimmte durch Regelsysteme erzeugte, mehr oder weniger kompatible, Funktionsmechanismen der Politik
- **Akteure und Interaktionen:**
 - ‚Governance‘: Politik nicht nur durch formale Institutionen und Verfassungsregeln bestimmt sondern auch dadurch wie Akteure zusammenwirken und mit den Regeln umgehen
 - Grundsätzliche Möglichkeit der aktiven Mitwirkung organisierter privater Akteure (aber nicht Voraussetzung)
 - Regieren geht nicht von einem Zentrum aus sondern ist das Zusammenwirken verschiedener Organisationen

[Benz, 2009]

Außerdem formuliert Benz **Probleme der Mehrebenenpolitik**, von denen im Folgenden aber nur das Koordinationsproblem von Interesse sein soll:

- Verfassungsproblem (Konstitution von Ebenen und ihres politischen Systems)
- Koordinationsproblem (zu erfüllende Aufgaben überschreiten in der Regel Zuständigkeitsgrenzen der Einheiten)

- Legitimationsproblem (Zuständigkeitsraum teilweise ungleich dem Raum demokratischer Prozesse)
- erfolgreiche Koordination von verbindlichen Entscheidungen zwischen Einheiten und Ebenen führt zu einer politischen Verantwortung gegenüber mehreren Bürgerschaften (Koordinationsproblem + Legitimationsproblem = Demokratieproblem)

[Benz, 2009]

Die Charakteristika realer territorialer Mehrebenensysteme sind durch historische Prozesse entstanden und geprägt. Die Gebietsstrukturen entsprechen deswegen (und weil ein Design solcher Strukturen schwer bis unmöglich ist) nie genau den Reichweiten von Aufgaben, dies erzeugt einen Koordinationsbedarf. Dabei seien die Kosten für die Organisation und Koordination umso höher, je größer die Zahl der involvierten Ebenen ist. Die Anzahl der Ebenen kann dabei nur selten geändert werden, eine Veränderung der Kompetenz- und Ressourcenverteilungen ist aber leichter, diese werden deswegen zum Gegenstand von Vereinbarungen zwischen den Akteuren und Einheiten. [Benz, 2009]

Diese Koordinationsmechanismen können bei wiederholter Anwendung institutionalisiert werden, verbleiben aber meist informell wegen ihrem Charakter als Instrument zur Nutzung von Spielräumen beim Auftreten von Interdependenzen, die häufig bei einzelnen Aufgaben in unterschiedlicher Ausprägung auftreten, aber nicht regelmäßig in der gleichen Form.

Durch diese schwache Institutionalisierung von Beziehungen, mit denen Regelkonflikten ausgewichen wird, würden diese oft als Netzwerke beschrieben, damit würde aber der eigentliche Zweck, die Koordination zur Konfliktvermeidung, dieser Interaktionen vernachlässigt. [Benz, 2009] Genau diese Interaktionen und ihr Zweck sollen für Hamburg und Berlin mit Hilfe der Konzepte und Theorien der folgenden Unterkapitel analysiert werden.

Zur Effektivität von Governance in Mehrebenensystemen gibt es zwei verschiedene Hypothesen, wie sie schon beim Konzept des Polyzentrismus angeklungen sind, deren Gegensatz möglicherweise in der konkreten Ausgestaltung von Konflikten und Koordination begründet ist.

- 1. Politikimplementierung in komplexen Mehrebenensystemen erschwert die Effektivität von Governance.

Viele administrative Ebenen und Genehmigungsstellen würden die Politikimplementierung hemmen, weil mit jeder Implementierungsebene und jedem weiteren Vetospieler die Möglichkeit der Fehlinterpretation des ursprünglichen Politikprogramms, die Möglichkeit von ungenügenden Ressourcen und gegensätzlichen Interessen zunehme.

- 2. Eine Vielzahl an horizontalen und vertikalen, quasi-autonomen Entscheidungszentren unterstützt eine Mediation zwischen zentralisierten und dezentralisierten Entscheidungsprozessen und ist deswegen anpassungsfähiger an veränderte Bedingungen und Unsicherheiten durch ihre Flexibilität, insbesondere in Situationen mit zahlreichen kausalen Interaktionen zwischen zahlreichen Entscheidungsebenen.

Entscheidend dafür sei die Kooperation verschiedener Akteure in unterschiedlichen gesellschaftlichen und ökologischen Rahmen in Mehrebeneninstitutionen und Organisationen. [Newig, Fritsch, 2009]

Dementsprechend könnte die Ursache für die Effektivität und die Ineffektivität nicht in der Mehrebenenstruktur an sich liegen, sondern in der genauen Ausgestaltung der Spielräume zwischen den Ebenen.

2.3.1 Konflikte

Planungsrelevante Konflikte treten vorrangig dort auf, wo Interdependenzen mit anderen Abteilungen auftreten, innerhalb von Abteilungen können diese leichter durch die Leitung beigelegt oder entschieden werden. Mindestens treten sie nicht in dem Maße nach außen. Relevant können Konflikte auch werden, wenn Teilaufgaben für die Umsetzung von Richtlinien und Gesetzen von verschiedenen Abteilungen erfüllt werden (Gewaltenteilung). Die entscheidenden Konstellationen werden durch die konkrete Gewaltenteilung in den Behörden und andere Faktoren bestimmt.

Wesselik und Paavola bezeichnen diese Konflikte als ‚horizontal‘ und ‚vertical interplay‘. Verantwortliche in der öffentlichen Verwaltung berichten immer wieder über intra-administrative Schwierigkeiten. Horizontal treten diese auf, wenn bei spezifischen Umweltthemen andere Fachbereiche (Sektoren) betroffen sind und ein Mangel an Koordination zwischen unterschiedlichen Politikfeldern besteht. Meistens treten diese Konflikte auf lokaler Ebene auf, wenn konkrete Umsetzungsentscheidungen getroffen werden müssen. [Wesselik, Paavola, 2008]

Vertikal treten sie durch Machtbeziehungen zwischen unterschiedlichen Ebenen auf. Ein Ministerium könnte die Finanzierung regional ausgehandelter Lösungen ablehnen, weil hierarchische Entscheidungsprozesse nicht befolgt wurden oder regionale Institutionen zur Aushandlung können nicht eingerichtet werden, weil höhere Ebenen keine Kompetenzen abgeben wollen. [Wesselik, Paavola, 2008]

Es wird hier davon ausgegangen dass diese Art Konflikte in Berlin und Hamburg ebenso auftreten oder dass Lösungen gefunden wurden die Konflikte zu vermeiden.

Eine Theorie, die das Ziel hat Erkenntnisse über Governance unter der Bedingung von Gewaltenteilung zu liefern ist die Vetospieler-Theorie, die von George Tsebelis (1995, 2002) entwickelt wurde. Sie soll die Handlungs-, die Innovations- und die Reformfähigkeit von institutionellen Strukturen in Politikfeldern erklären. Voraussetzung zur Nutzung dieser Theorie sind Interdependenzen zwischen Ebenen, die von Parlamenten, Regierungen oder Verwaltungen bearbeitet werden. [Benz, 2009] Da mit der Umsetzung der WRRL in Berlin und Hamburg nicht jeweils nur eine einzige Abteilung befasst ist und durch die Maßnahmenumsetzung ebenso andere Fachgebiete (nach dem Management and Transition Framework auch Arenen (Sektoren)) betroffen sein müssen, da die Maßnahmen eine räumliche Wirkung entfalten, sind diese Bedingungen erfüllt.

Nach dieser Theorie kann Vetomacht eingesetzt werden, wenn *„Koordination [zwischen den Ebenen] in einer Weise erfolgt, dass einseitiges Handeln ausgeschlossen oder nur mit sehr hohen Kosten möglich ist, dann verfügen die Akteure im Mehrebenensystem über die [Veto-] Macht, Entscheidungen der anderen Akteure wie auch gemeinsame Entscheidungen zu verhindern“*. [Benz, 2009: 52f.] Sie entstehe durch wechselseitige Abhängigkeit (einseitigem Handeln kann mit Gegenmaßnahmen durch den anderen Akteur entgegengewirkt werden) oder durch institutionelle Regeln (es muss gemeinsam gehandelt werden). *„Der Mechanismus der Koordination beruht im ersten Fall auf erzwungener wechselseitiger Anpassung, im zweiten Fall auf Verhandlungen.“* In beiden Fällen kann kein Akteur die anderen zur Entscheidung zwingen, aber alle können Entscheidungen verhindern. [Benz, 2009: 53]

Veranschaulicht werden diese Beziehungen in der Vetospieler-Theorie durch die Darstellung der Zahl an Vetopunkten oder Vetospielern, also Positionen oder Akteure, die in Interaktionen Entscheidungen verhindern können, weil ihre Zustimmung zur Veränderung des Status quo notwendig ist. [Benz, 2009]

„Die Wahrscheinlichkeit von Entscheidungen, die den Status quo ändern, bzw. das Ausmaß der Veränderung“ ist umso geringer:

- *„je größer die Zahl der Vetospieler ist,*
- *je größer die ideologische Distanz zwischen diesen ist und*
- *je homogener die kollektiven Akteure sind, die über Vetomacht verfügen (d.h. je weniger diese durch interne Konflikte belastet oder, anders formuliert, je handlungsfähiger sie sind)“*

[Benz, 2009: 53]

Dies ist auf den Umstand zurückzuführen, dass bei mehr Vetospielern mehr Akteure in den Verhandlungsprozess einbezogen werden müssen. [Benz, 2009]

Weiterentwickelt wurde die Theorie unter anderem von André Kaiser um die Typen von Vetospielern, da die Nutzung der potentiellen Vetomacht durch den Akteur bedingt ist und nicht unbedingt zum Tragen kommen muss:

- Konkordanz (zielen auf Konsensfindung zwischen den mit Vetomacht ausgestatteten Akteuren)
- Delegation (können partielle Entscheidungen aufgrund von Kompetenzteilung verhindern)
- Expertise (Entscheidungskompetenz beruht auf Fachwissen)
- Legislative (betreffen Gesetzgebungsverfahren)

[Benz, 2009]

„Vetospieler können demnach auf Konsensbildung oder auf Blockaden hinwirken, sie können auch Verhandlungen oder eine Verlagerung von Entscheidungen zwischen Arenen erzwingen. Dies verweist auf die Tatsache, dass nicht allein die Existenz und institutionelle Macht von Vetospielern, sondern auch ihr strategisches Handeln für den Erfolg oder das Scheitern von Politik verantwortlich sind.“ [Benz, 2009: 54]

Ergänzend zu der Zahl und dem Typ der Vetospieler unterscheidet Tsebelis zwischen internen und externen Vetospielern, die sich aus dem Sequenz-Modell eines Politikprozesses ergeben. Dieses Modell unterscheidet Prozessphasen: das Agenda-Setting, die Verhandlung, den Beschluss und die Ratifikation. Mit fortschreitendem Prozess nimmt die Verbindlichkeit von Entscheidungen zu und die Zahl von Entscheidungsoptionen (oder der Spielraum für Alternativen) ab. Akteure, die sich an den Phasen vor der Ratifikation beteiligen können, werden als interne Vetospieler klassifiziert, die anderen als externe. Interne Vetospieler haben die Möglichkeit sich an der Aushandlung einer Entscheidung zu beteiligen, sie können den Prozessablauf, die Problemdefinition, Interessenskonflikte, das Verfahren und die Beschlussfassung direkt beeinflussen. Auf diese Weise können sie auch ihre Präferenzen und Strategien im Prozessverlauf anpassen. Sie verfolgen zwar ihre eigenen Interessen haben aber auch ein Interesse das Ergebnis zu erreichen, für das die Interessen der anderen Akteure berücksichtigt werden müssen. Externe Vetospieler wiederum können in der Phase der Ratifikation nur noch reagieren und Entscheidungen verhindern, aber nicht gestalten. Sie verfolgen dadurch lediglich ihre eigenen Interessen beziehungsweise die ihrer Organisation. [Benz, 2009] Vetospieler verzichten *„auf Vetos, wenn die vorgeschlagenen Veränderungen des Status quo ihren Idealvorstellungen näher kommen als der Status quo selbst. Hieraus folgt, dass die Macht von Akteuren, Politikergebnisse zu beeinflussen, davon abhängt, ob sie die Definition von Verhandlungsgegenständen bzw. -positionen betrifft, ob sie direkt auf die Entscheidung wirkt oder ob sie Akteure in die Lage versetzt, eine bereits getroffene*

Entscheidung erst nachträglich zu verwerfen.“ Die „Gestaltungschancen von Akteuren sind um so größer, je früher sie in das Verfahren eingeschaltet sind, während die destruktive Wirkung eines Vetos und damit dessen politische Kosten um so größer sind, je später es ausgeübt wird, d.h. je weiter die Festlegungen im Entscheidungsverfahren gediehen sind“. [Benz, 2009: 54]

Benz merkt zur Vetospieler-Theorie an, dass mit ihr zwar die Existenz, die Zahl und die Macht der Vetospieler analysiert werden kann, die durch Institutionen festgelegt ist, dass zur Ermittlung tatsächlicher Konflikte (Blockaden) aber ebenso die Interessen und Handlungsorientierungen der Akteure und ihrer Interaktion berücksichtigt werden müssen. [Benz, 2009] In dieser Arbeit werden diese durch Faktoren des Management and Transition Frameworks eingebunden wie auch durch die Analyse der Kooperationsprozesse.

2.3.2 Koordination und Kooperation

Eine Gewaltenteilung nach fachlichen Aufgaben ist nie vollständig möglich, denn es wird immer horizontale und vertikale Interdependenzen geben, sei es durch widersprüchliche Regeln oder konkrete nicht (vollständig) miteinander vereinbare Interessen am Gewässer. Eine vollständige fachliche Trennung wird auch nicht immer angestrebt. Durch die historische Entwicklung der Strukturen können sich auch durch neue Aufgaben Kompetenzüberschneidungen ergeben, die vorher von geringer Relevanz waren. Durch diese Interdependenzen ergeben sich Möglichkeiten und Notwendigkeiten zur Koordination und Kooperation, wenn keine schweren Konflikte auftreten sollen.

Der Umgang der Akteure mit diesen Interdependenzen hängt nicht nur von den (gewachsenen) Strukturen an sich ab sondern auch von der Entscheidungsfindungskultur der maßgeblichen Akteure [Wesselik, Paavola, 2008]:

- der generellen Governance-Kultur (z.B. vorrangig hierarchisch oder egalitär)
- Erfahrungen mit Mehrebenen-Governance als Gegensatz zu Top-Down-Governance durch den Staat
- dominante Sichtweisen auf ein angemessenes Maß an Bürgerbeteiligung
- Diskurs über Bürgerbeteiligung (z.B. Bezeichnung als Kooperation oder Beteiligung), welches die Wahrnehmung des Mehrebenensystems prägt

[Wesselik, Paavola, 2008]

Die sich ergebenden lokalen oder regionalen Unterschiede im Umgang erschweren es zum Beispiel Nichtregierungsorganisationen prozedurale Informationen, wie mit administrativen Forderungen umgegangen werden kann, überregional auszutauschen. Für die Behörden selber bedeutet es eine erschwerte Koordination innerhalb eines Flusseinzugsgebietes, da die

anderen Akteure unter Umständen ein anderes Vorgehen gewohnt sind. [Wesselik, Paavola, 2008] Es erschwert ebenso das Abgucken von Beispielen guter Praxis aus anderen administrativen Einheiten, da sie nicht einfach auf die eigenen Strukturen übertragbar sind.

Die lokalen Bedingungen beeinflussen zwar das Vorgehen der Akteure, aber die Strukturen lassen auch Spielräume. Durch die Koordination innerhalb dieser nicht geregelten Bereiche zwischen den verschiedenen Behörden (Kompetenzbereichen) und zwischen den Behörden und den Bürgern erlauben Koordinationsprozesse eine größere Flexibilität. Der Kreis der Beteiligten kann verändert werden, vermittelnde Akteure können mobilisiert werden und Probleme können zwischen den Ebenen verlagert werden. [Benz, 2009]

„Entsprechend den Prämissen des akteurszentrierten Institutionalismus ist davon auszugehen, dass institutionalisierte Regelsysteme das Handeln von Akteuren nicht determinieren, sondern Spielraum für Interaktionen definieren. Angesichts der komplexen, zum Teil widersprüchlichen Anforderungen, die Akteure in der Mehrebenenpolitik erfüllen müssen (Informationsasymmetrien; divergierende, durch institutionelle Kontexte verstärkte Eigeninteressen; inkompatible Regelsysteme), ist davon auszugehen, dass Akteure zum strategischen Umgang mit Dilemmasituationen gezwungen sind. Diese Vermutung lässt sich sowohl aus der Theorie internationaler Mehrebenenpolitik wie aus der Theorie der Politikverflechtung ableiten. Akteure reagieren auf Vetodrohungen und auf die oft strukturell angelegten Dilemmata kollektiven Handelns [Zielkonflikte] durch Strategien der Interaktion und bemühen sich dabei, die gestellten Anforderungen in konkreten Situationen zu lösen (Ostrom 1998). Situationsspezifische Lösungen verdichten sich in dauerhafter Praxis zu festen Interaktionsmustern. Politik im Mehrebenensystem wird damit zu einem strategischen Spiel, das im Kern zwischen den intergouvernementalen und intragouvernementalen Akteuren abläuft. Politik im Mehrebenensystem kann also nur in Grenzen durch Institutionen gesteuert werden, weil diese die Schwierigkeiten, mit denen Akteure konfrontiert werden, zum Teil erst verursachen. Damit kommt den Strategien und den daraus entstehenden Interaktionsmustern ein erhebliches Gewicht bei der Erklärung von Politikverläufen und Ergebnissen zu. Daraus folgt dass Mehrebenenpolitik ein hohes Maß an Eigendynamik gewinnt, die strukturelle Veränderungen bewirkt [...].“ [Benz, 2009: 83]

Benz unterscheidet als Formen der Politikverflechtung vier Governance-Modi, Hierarchie, Netzwerke, Verhandlung und Wettbewerb, die verschiedene Eigenschaften und (→) Wirkungen auf Koordinationsmechanismen haben und in realen Mehrebenensystemen in der Regel nicht alleine vorkommen sondern sich ergänzen (siehe Tab. 3):

Hierarchie

- einseitige Steuerung durch zentrale Regierung bei hierarchischer Ordnung der Ebenen (z.B. in dezentralisierten Einheitsstaaten)
- einseitige Entscheidungen zentraler Regierungen, die Parlamente, Regierungen und Verwaltungen der untergeordneten Ebenen beachten müssen
- möglich durch Vorrang der Gesetze und Finanzausweisungen
- weite Handlungsspielräume

→ Koordination durch Verhandlungen oder Wettbewerb erforderlich

Netzwerke

- formal autonome Akteure in relativ dauerhaften, aber nicht formal geregelten Interaktionsbeziehungen zur Verwirklichung gemeinsamer Ziele oder Werte
- Voraussetzung zum Erfolg: Vertrauen zwischen den Akteuren des Netzwerkes
- typisch: Netzwerke von Fachverwaltungen in einzelnen Politikfeldern
- eher untypisch: Netzwerke zwischen Regierungen

→ Koordination durch wechselseitigen Einfluss möglich

- Basis: Kommunikation oder Ressourcenaustausch
- selten: Tauschnetzwerke
- häufig: Kommunikationsnetzwerke

Verhandlungen

- wechselseitige Einflussnahme der Akteure in direkter Kommunikation (Verhandeln)
- Politikabstimmung zwischen den Akteuren durch unbedingte oder bedingte Konzessionen oder durch verallgemeinerungsfähige Begründungen
- **im Verbundsystem** (geteilte Kompetenzen):

- Regierungen können nicht eigenständig Entscheidungen treffen und durchsetzen (Politikverflechtung): Politikkoordination über verschiedene Ebenen notwendig

→ multilaterale Zwangsverhandlungen (Einigung aller um Status quo zu ändern)

- **im Differenzsystem** (getrennte Kompetenzen):

- Regierungen können eigenständig handeln, aber sachliche Interdependenzen mit anderen Akteuren : Koordination nützlich, aber nicht zwingend nötig

→ Bereitschaft zu freiwilligen Verhandlungen

- grundsätzliche Möglichkeit sich der Entscheidung zu entziehen, während andere ihre Politik koordinieren (opt-out)

- Vereinbarungen zwischen einzelnen Gruppen von Regierungen (regionale Kooperation) oder bilaterale Vereinbarungen möglich
- formale Autonomie bleibt bestehen, deswegen geringe strukturelle Kopplungen
- Zwang durch alle Akteure möglich aber nur in Form von **Vetomacht** (z.B. Drohung zum Abbruch als indirekte Veranlassung zur Verhaltensänderung anderer):
 - Vetomacht formal gleich verteilt
 - Wirkungen der Vetomacht auf Akteure unterschiedlich
 - kein Akteur kann Verhalten anderer erzwingen
 - jeder Akteur kann Einigung verhindern
- **Modus** (in Realität Kombination aus beidem):
 - **‚bargaining’**: Informationen manipulieren und mit dem Abbruch der Kommunikation drohen (Machtargumente) → Einigung durch Annäherung von Positionen (Kompromiss) oder wechselseitige Konzessionen (Tauschgeschäfte in Paketlösungen)
 - **‚arguing’**: überzeugen durch rationale Argumente, verständigungsorientiert verhandeln
 - variiert je nach Verhandlungsgegenstand, institutioneller Einbindung der Akteure und Phasen der Prozesse

Wettbewerb

- Regierungen konkurrieren entweder um Ressourcen (z.B. Steuern) oder um Macht (Leistungswettbewerb)
- für alle dezentralen Gebietskörperschaften geltende Regeln
- angemessenes Austarieren zentraler Vorgaben und dezentraler Freiräume
- Konkurrenten streben neben ihren individuellen Zielen immer ein gemeinsames Ziel an, dieses lenkt ihre Handlungen in die gleiche Richtung

→ Koordination durch Wettbewerb

- Koordination der individuellen Handlungen als Ergebnis einer anreizgesteuerten wechselseitigen Anpassung
- Kommunikation nicht notwendig
- wechselseitige Beobachtung ausreichend

[Benz, 2009]

Die genaue Kombination der Modi (‚mixed modes of governance’) oder ihr Gewicht hängt von den konkreten institutionellen Rahmenbedingungen ab, die aber nur den Kontext für die

sich entwickelnden Strukturen darstellen. Verhandlungen spielen bei den Interaktionsmechanismen die weitaus größte Rolle. [Benz, 2009]

Insbesondere im Modus der Verhandlungen spielen die Entscheidungskosten in der Ausgestaltung von Interaktionen eine erhebliche Rolle. Der Begriff der Entscheidungskosten ist angelehnt an den Begriff der Transaktionskosten aus der Institutionenökonomie. Im Gegensatz zu ihm umfasst der Begriff der Entscheidungskosten den *„Aufwand einen Entscheidungsvorschlag zu finden, der nach den Entscheidungsregeln zur verwirklichen ist“* [Benz, 2009: 87] (den Aufwand für die Suche nach Entscheidungsalternativen und die Überwindung von Interessenskonflikten oder Widerständen gegen eine Entscheidung), nicht aber die Kosten zur Implementierung. Die Kosten für den Austausch von Information, die Suche nach gemeinsamen Interessen, Kompromiss- oder Paketlösungen variieren je nach Verhandlungssystem. Je nachdem ob eine Exit-Option für die Akteure und eine individuelle Vetomacht (siehe auch Konflikte) besteht oder nicht, unterscheidet Benz vier Verhandlungssituationen mit unterschiedlichen Entscheidungskosten (siehe Tab. 4). Neben der Exit-Option (Verhandlungen müssen nicht fortgesetzt werden, wenn keine Einigkeit erzielt werden kann) und der individuellen Vetomacht (Verhindern einer Einigung durch Veto eines einzelnen Akteurs – alle müssen sich einigen) spielt auch die Zahl der involvierten Akteure und Interessen eine Rolle, je weniger involviert sind (z.B. bei bilateralen Verhandlungen), desto geringer sind die Entscheidungskosten. [Benz, 2009]

Insgesamt hält Benz fest, dass zentrale Gebietskörperschaften eher an Kooperation interessiert sind, wenn sie formal keinen Einfluss auf dezentrale Politik ausüben können. Sie würden dadurch ihre Macht ausdehnen. Dezentrale Behörden oder Regierungen würden eher dazu neigen den Einfluss von zentralen Einheiten abzuwehren, um ihre Autonomie zu wahren. Sie würden aber horizontale Kooperation bevorzugen. Zusätzlich könnten Verwaltungen ihren Programm- und Ressourcenbestand gegen andere Ressorts durch interadministrative Vereinbarungen absichern. *„Zwischen Ebenen ausgehandelte Programme und zweckgebundene Finanzzuweisungen können auch in Phasen der Finanzknappheit leicht vor Kürzungen bewahrt werden, weil zentrale Regierungen Konflikte [entstehen durch eine größere Anzahl von involvierten Akteuren und Interessen] und dezentrale Regierungen den Verlust von Finanzzuweisungen vermeiden wollen [eine Änderung des Programms könnte den Verlust der Finanzen bedeuten].“* [Benz, 2009: 37]

Tab. 3 Governance-Modi in Mehrebenensystemen

	Hierarchie	Netzwerk	Verhandlung	Wettbewerb
Koordinations-mechanismus	Wechselseitige Anpassung, formale Regeln	Wechselseitiger Einfluss, Vertrauen	Wechselseitiger Einfluss, Verhandeln (Dialog)	Wechselseitige Anpassung, Konkurrenz
Struktur	asymmetrische Verteilung von Macht und Informationen	variable Verteilung von Kommunikationsbeziehungen	gleiche Vetomacht, variable Verteilung von Informationen und Tauschpotenzialen	Formale Gleichheit, variable Wettbewerbsfähigkeit
Relevanz in Mehrebenensystemen	komplementär	komplementär	primär	primär
Aus [Benz, 2009: 86]				

Tab. 4 Entscheidungskosten in Verhandlungssituationen

	Freiwillige Verhandlungen	Zwangsverhandlungen
Mehrheitsentscheidung	Exit-Option, keine individuelle Vetomacht (1)	Keine Exit-Option, keine individuelle Vetomacht (3)
Einstimmige Entscheidung	Exit-Option, individuelle Vetomacht (2)	Keine Exit-Option, individuelle Vetomacht (4)
Entscheidungskosten: 1<2<3<4		
Aus [Benz, 2009: 88]		

Eine Form der Koordination ist die direkte Zusammenarbeit (collaboration), die im oben definierten Modus der Netzwerke und Verhandlungen möglich ist.

Bei der Zusammenarbeit geht es nicht lediglich um das Teilen von Macht, zum Beispiel das Handeln unter vordefinierten Interessen um den optimalen Punkt einer Vereinbarung zu finden. Engagement und Interaktionen können hingegen auch neue Werte schaffen und zu beiderseitigem gesellschaftlichem Lernen führen (siehe auch Kapitel 2.4.3), dadurch können ebenso neue Ideen aufkommen, die in einem polarisierten Lösungsspektrum (wie bei vordefinierten Interessen) nicht gefunden werden können. [Kallis et al., 2009] Huitema et al. verweisen darauf, dass verschiedene Behörden zusammen arbeiten müssen um Themen zu behandeln, die gerichtliche Grenzen überschreiten und in verschiedene Politiksektoren (nach MTF auch ‚Handlungsarenen‘) fallen. Der Begriff der Zusammenarbeit beziehe sich dabei auf die notwendige Zusammenarbeit zwischen diesen Behörden und den Behörden mit nicht-staatlichen Akteuren, wie individuelle Bürger und Interessengruppen. [Huitema et al., 2009] Formen der Zusammenarbeit wurden häufig unter dem Begriff der Collaborative Governance untersucht.

Kallis et al. fassen günstige Faktoren für das Entstehen einer ‚networked, collaborative Governance‘ zusammen, die wichtig ist für die Anpassungsfähigkeit des Systems sind - im Wesentlichen:

- ausweglose Situationen, die die gegnerischen Akteure zum Verhandeln von Alternativen bringen

- eine relative Balance zwischen rechtlicher, ökonomischer und/ oder politischer Macht
- vorher existierendes soziales Kapital und Netzwerke
- Akteure mit Ressourcen und Expertise, die nötig für das Finden neuer Lösungen sind
- ein politisches Mandat, Druck und Unterstützung
- das Vorhandensein oder die Aussicht auf finanzielle Ressourcen, die auf anderem Wege nicht für die Teilnehmer verfügbar wären

[Kallis et al., 2009]

Auch wenn Ansell und Gash ‘Collaborative Governance’ ausschließlich als Zusammenarbeit zwischen Behörden und Bürgern definieren und der Begriff der Zusammenarbeit hier auch als solche zwischen verschiedenen Behörden verstanden werden soll, scheinen die Bedingungen und Einflüsse auf Prozesse der Zusammenarbeit auch auf eine Zusammenarbeit zwischen den Behörden übertragbar zu sein, sofern die anderen Kriterien der Definition erfüllt sind.

Ansell und Gash definieren Collaborative Governance als: *„A governing arrangement where one or more public agencies directly engage non-state stakeholders in a collective decision-making process that is formal, consensus-oriented, and deliberative and that aims to make or implement public policy or manage public programs or assets.”* [Ansell, Gash, 2007: 2]

Öffentliche und private Akteure kommen also in einem Forum mit öffentlichen Behörden zusammen, um gemeinsam und konsensorientiert unter Nutzung spezifischer Prozesse, die deliberativ und multilateral sein müssen, Entscheidungen zu treffen. Zusammenarbeit impliziert dabei einen Kommunikationsfluss in beide Richtungen. Konkretisiert wird die Definition durch sechs Kriterien:

- Forum initiiert durch öffentliche Behörden oder Organisationen (Bükratien, Gerichte, gesetzgebende Körperschaften etc. auf allen Ebenen)
- nicht-staatliche Akteure gehören zu den Teilnehmern am Forum (Individuen und organisierte Gruppen)
- Teilnehmer entscheiden direkt mit und werden nicht nur durch öffentliche Behörden befragt
- das Forum ist mit einer expliziten Strategie formell organisiert und trifft sich gemeinsam (formell im Unterschied zu gelegentlichen Treffen und konventionellen Beziehungen zwischen Behörden und Interessengruppen),
- das Forum zielt auf Konsensentscheidungen ab (auch wenn Konsens oft nicht erreicht werden kann)

- der Fokus der Zusammenarbeit liegt auf Themen öffentlicher Politik oder öffentlichen Managements (im Unterschied zu alternativer Konfliktlösung oder umgestaltender Mediation)

[Ansell, Gash, 2007]

Befragende Techniken, wie Stakeholder-Studien oder Fokusgruppen, werden nicht unter dem Begriff Collaborative Governance erfasst, da sie keinen Informationsfluss in beide Richtungen (Behörde ↔ Teilnehmer) zulassen. Der Einfluss konventioneller Interessengruppen wird nicht erfasst, weil eine Zusammenarbeit eine öffentliche Strategie brauche, den Einfluss zu organisieren, welche gemeinsame Aktivitäten, gemeinsame Strukturen und geteilte Ressourcen umfasst.

Collaborative Governance wird ebenso unterschieden von einem feindlichen Politikstil (adversarial politics), in dem Gruppen ad hoc unter bestehenden Interessenskonstellationen (ohne diese aufheben zu wollen) verhandeln (positive-sum bargaining) und kooperative Allianzen entwickeln. In einer Zusammenarbeit wird versucht feindliche Beziehungen in kooperativere umzuwandeln [Ansell, Gash, 2007] (siehe oben: eher Modus des arguing als des bargaining).

Im Stil des 'managerialism' treffen Behörden Entscheidungen einseitig oder durch geschlossene Entscheidungsprozesse, die typischerweise auf Entscheidungen von Behördenexperten beruhen. In dieser Form können Perspektiven der Stakeholder auch berücksichtigt werden oder diese sogar direkt befragt werden, aber im Gegensatz zu Collaborative Governance werden sie nicht direkt in den Entscheidungsprozess einbezogen. [Ansell, Gash, 2007]

Bei Ansell und Gash wird explizit eine Unterscheidung zu Politiknetzwerken getroffen, diese bleiben in der Regel informell und nicht entwickelt (nicht anerkannt, nicht benannt, nicht gestaltet etc.) und sie können durch informelle Schemata wie bei Vermittlung oder in einer Vertreterdiplomatie wirksam werden aber eher nicht durch formelle multilaterale Prozesse wie bei Collaborative Governance [Ansell, Gash, 2007]. Pahl-Wostl hingegen hebt gerade den informellen Charakter und ihre hohe Flexibilität in der Mitgliedschaft, die Rolle und Macht der Akteure als interessant für Lernprozesse und Wandel hervor. Sie unterstützen Lernprozesse durch den Zugang zu neuem Wissen und zu vielen Wegen der Interpretation des Wissens, wenn sie auch geschlossen für Außenstehende sein können (keine repräsentative Mitgliedschaft) und deswegen ihre Legitimität zum Umgang mit Themen öffentlichen Interesses fragwürdig ist. [Pahl-Wostl, 2009] Es wird hier deswegen wie bei Kallis et al. angenommen, dass Netzwerke ein wichtiger Schritt hin zu Zusammenarbeit sein können, da

sie Vertrauen schaffen und Einsichten in die Positionen anderer Akteure bieten können (zeitlich) unabhängig von Konflikten. Dies kann ein verständigungsorientierte Handeln fördern, welches für eine Zusammenarbeit wichtig ist.

Ansell und Gash formulieren des Weiteren verschiedene Einflüsse auf den Prozess der Zusammenarbeit (siehe Abb. 3), wie das institutionelle Design, unterstützende Leitung und die Startbedingungen für den Prozess, wie Macht- und Ressourcen-Ungleichgewichte und die Vorgeschichte von Kooperation und Konflikten, die Einfluss auf die Anreize oder Hindernisse zur Teilnahme haben. Diese Bedingungen können den Prozess der Zusammenarbeit erleichtern oder behindern.

Kritische Startbedingungen:

- Macht- und Ressourcen-Ungleichgewichte unter den Akteuren
 - Einige Akteure haben nicht die Kapazität, Organisation, den Status oder Ressourcen teilzunehmen oder auf gleicher Basis teilzunehmen → Anfälligkeit des Prozesses für die Manipulation durch stärkere Akteure
 - Machtungleichgewichte dort wichtig, wo bedeutende Akteure keine organisatorische Infrastruktur haben um im Prozess repräsentiert zu werden
 - Fähigkeiten und Expertise einiger Akteure überhaupt an Diskussionen teilnehmen zu können, zum Beispiel bei stark technischen Problemen
 - Zeit, Energie und Freiheit einiger Akteure an zeitintensiven Prozessen teilzunehmen
- Vorangehende Geschichte von Konflikten oder Kooperation unter den Stakeholdern
 - vorherige Konflikte können, müssen aber nicht, eine Barriere zur Zusammenarbeit darstellen
 - wenn Akteure hochgradig abhängig sind, kann ein hohes Konfliktpotenzial einen starken Anreiz zur Zusammenarbeit geben (Blockade mit hohen Kosten für beide Seiten)
 - eine konfliktreiche Vorgeschichte führt zu geringem Vertrauen → können zu geringem Engagement, Manipulationsstrategien und unehrlicher Kommunikation führen (Teufelskreis)
 - eine kooperative Vorgeschichte kann Vertrauen schaffen, soziales Kapital (Erfolgsspirale)
 - wenn eine Vorgeschichte aus Antagonismus besteht, dann ist eine Zusammenarbeit nicht erfolgreich, so lange kein hohes Maß an Abhängigkeit zwischen den Akteuren besteht oder positive Schritte unternommen werden das

Vertrauen und das soziale Kapital zu erhöhen, zum Beispiel durch Mediation
(Hypothese)

- Anreize der Stakeholder zu kooperieren
 - Akteure, die glauben ihre Macht steige, binden sich eher nicht in einem Prozess der Zusammenarbeit
 - Anreize nehmen zu, wenn Akteure eine direkte Beziehung zwischen ihrer Teilnahme und konkreten, effektiven Ergebnissen herstellen können
 - Anreize nehmen ab, wenn Akteure ihren Beitrag lediglich als beratend oder als Formalität wahrnehmen
 - Anreize sind gering, wenn Akteure ihre Ziele unilateral oder über alternative Wege erreichen können (z.B. Akteure, die glauben starke Verbündete in Gerichten oder in der Gesetzgebung zu haben, bevorzugen oft alternative Wege)
 - Anreize nehmen zu, wenn Akteure das Erreichen ihrer Ziele als abhängig von der Kooperation mit anderen Akteuren wahrnehmen
 - Wenn alternative Wege zur Zielerreichung existieren, dann ist eine Zusammenarbeit nur erfolgreich, wenn Akteure sich selbst als sehr stark abhängig wahrnehmen. (Hypothese)

[Ansell, Gash, 2007]

Unterstützende Leitungsfunktion:

- Leitung in unterstützender Funktion um die Akteure an den Tisch zu bekommen und sie durch stürmische Phasen des Prozesses zu navigieren
- Für die Festlegung und den Erhalt von klaren Grundregeln, das Schaffen von Vertrauen, die Erleichterung des Dialoges und das Sondieren von gemeinsamen Vorteilen
- Wichtig für die Stärkung und Repräsentation von schwächeren Akteuren
- Wenn der Konflikt zu stark ist, wird die neutrale Rolle oftmals an einen außen stehenden Mediator abgegeben, der keine eigenen Interessen am Ergebnis hat

[Ansell, Gash, 2007]

Institutionelles Design:

- Wichtig für die Legitimität des Verfahrens und damit für das Vertrauen der Akteure in das Verfahren (Verfahrensgerechtigkeit): grundlegendes Verhandlungsprotokoll und Grundregeln für die Zusammenarbeit (für einen fairen, gleichen und offenen Prozess)
- Prozesstransparenz (keine Hinterzimmerabsprachen)
- Zugang zum Prozess der Zusammenarbeit (wer sollte beteiligt sein?)
- Ausschluss von kritischen Akteuren als Hauptursache für ein Scheitern des Prozesses

- wenn das Forum das einzige in der Stadt ist, sind Akteure leichter zur Teilnahme zu motivieren
- wenn Akteure ausgeschlossen werden schaffen sie eventuell ein alternatives Forum (zum Beispiel Umweltschutzgruppen)
- alternative Foren können auch als negative Voraussetzung für effektive Zusammenarbeit dargestellt werden

[Ansell, Gash, 2007]

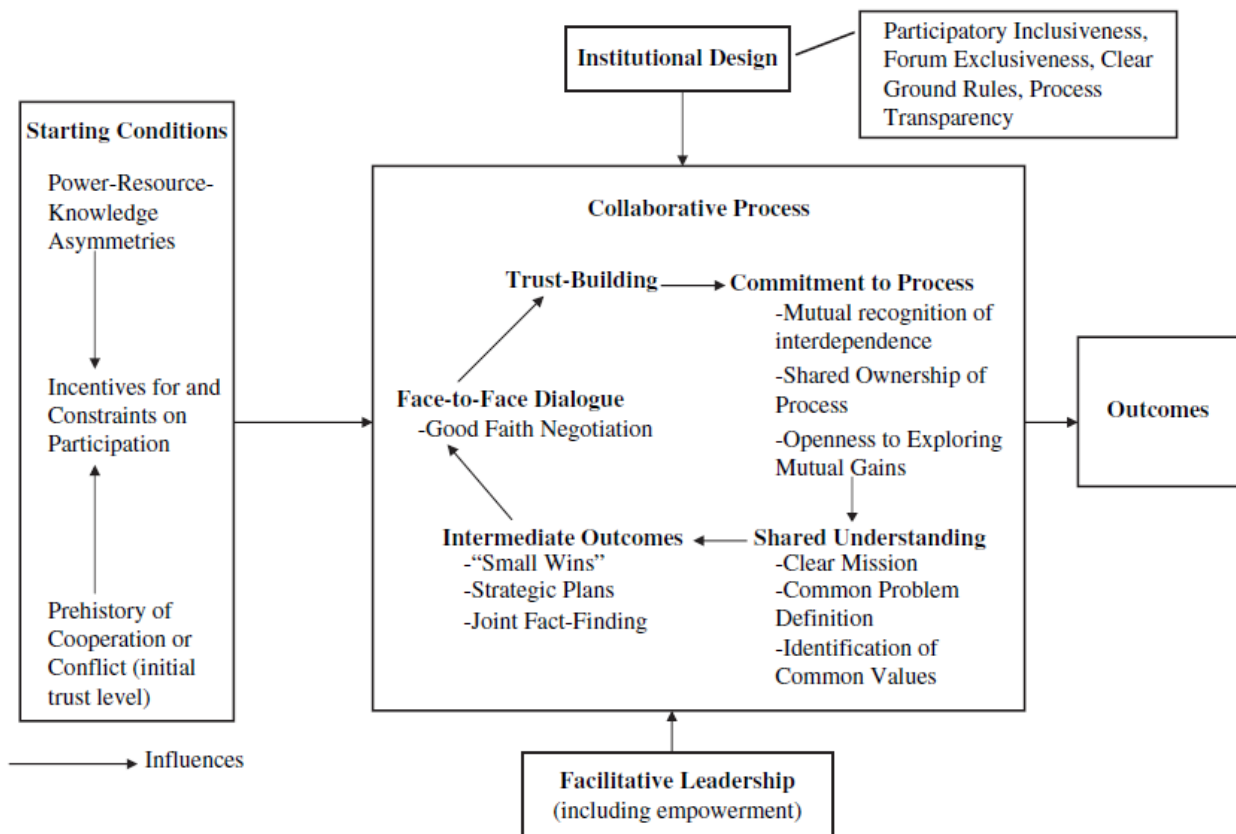


Abb. 3 Modell eines Prozesses kollaborativer Governance¹¹

In den Prozessen zur Koordination und Zusammenarbeit wird nicht unterschieden, ob es sich um vertikale oder horizontale Prozesse handelt (vertikale und horizontale Integration). Vertikale Prozesse verbinden verschiedene Ebenen eines Governance Regimes [Pahl-Wostl et al., 2010], während horizontale Prozesse auf Interdependenzen auf gleicher Ebene ausgerichtet sind (zum Beispiel zwischen verschiedenen Fachabteilungen). Je nachdem ob es sich um vertikale oder horizontale Prozesse handelt, können sich stärkere Macht- und Wissensungleichgewichte zwischen den Akteuren ergeben.

Newig und Fritsch stellen die Hypothese auf, dass Beteiligungsprozesse die institutionelle Passfähigkeit und das horizontale Zusammenspiel verbessern, in dem sie helfen die

¹¹ Aus [Ansell, Gash, 2007]: Die Prozessdarstellung wird von den Autoren selbst als starke Vereinfachung dargestellt. Die Interaktionen haben meist keinen linearen Charakter.

Diskontinuitäten zwischen geografischen und administrativen Grenzen zu überwinden, in dem sie Maßstäbe der Governance an die natürlichen Maßstäbe anpassen und die Ergebnisse für die Umwelt verbessern [Newig, Fritsch, 2009]. Dies spiegelt den Faktor der räumlichen Einheit wider, wie er zum Management and Transition Framework gehört, und welchen Einfluss Prozesse der Koordination und der Zusammenarbeit auf die räumliche Passfähigkeit haben können, auch wenn traditionelle administrative Grenzen für die Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie beibehalten werden.

Im deskriptiven Teil dieser Arbeit werden die Prozesse der Koordination und Zusammenarbeit überwiegend als Beteiligung bezeichnet. Dies spiegelt die Sicht der Behörden wieder, die andere Akteure in ihre Planungen auf unterschiedlichste Weise einbeziehen. Meist bezeichnen sie dieses als Beteiligung, wobei sie darunter sehr verschiedene Dinge verstehen (von Information bis zum Treffen gemeinsamer Entscheidungen). Die genaue Form der Koordination oder Zusammenarbeit und Bürgerbeteiligung wird erst im vergleichenden Teil dieser Arbeit analysiert und als solche bezeichnet, da der deskriptive Teil die Sicht (und damit Teilweise auch die Einstellung) der Akteure widerspiegeln soll und die verschiedenen Faktoren im vergleichenden Teil übersichtlicher dargestellt werden können.

2.4 Management and Transition Framework

Das Management and Transition Framework (MTF), vorgestellt von Pahl-Wostl et al. [2010], wurde im Rahmen des NeWater Projektes entwickelt. Es soll die umfassende Analyse von Gewässersystemen und Wassermanagement in ihrem jeweiligen Kontext unterstützen. Durch die noch in der kontinuierlichen Verbesserung befindlichen Datenbankstruktur soll die gleichzeitige Analyse vieler Fälle, Prozesse und Kausalitäten, formalisiert und strukturiert ermöglicht werden, die Ableitungen von generellen Aussagen (Korrelationsanalyse) zulassen. Über die Datenbank können qualitative und quantitative Beziehungen analysiert werden. [Pahl-Wostl et al., 2010] Da in dieser Arbeit allerdings nur zwei Fälle betrachtet werden, wurde auf die Betrachtung quantitativer Beziehungen verzichtet. Auf diese wird im Folgenden auch nicht näher eingegangen.

Das Framework soll die Beantwortung verschiedener Forschungsfragen erleichtern: Welche Arten von Prozessen unterstützen einen Wandel von strukturellen Bedingungen um die Grundlage für nachhaltige und anpassungsfähige Wasser Governance zu legen? Was sind die Charakteristika eines Mehrebenen-Governance-Regimes welches die Anpassungsfähigkeit erhöht und gesellschaftliches Lernen fördert oder unterdrückt? Welche Art von Prozessen unterstützt die effektive und effiziente Anpassung an den Klimawandel unter bestimmten

strukturellen Bedingungen? [Pahl-Wostl et al., 2010] Wegen diesem Fokus auf die Governance-Strukturen und ihrer Wirkung auf Wassermanagement-Prozesse wurde das Framework in dieser Arbeit genutzt, wenn es hier auch nicht primär um die Anpassung an den Klimawandel und den Umgang mit Hochwasser und Dürren geht, sondern um die Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie, die einen Institutionenwandel darstellt beziehungsweise zum Ziel hat ihn lokal zu induzieren. Damit müssen sich die bestehenden Governance Systeme an die neuen Vorgaben anpassen und angepasst mit den unterschiedlichen Bedingungen an den Gewässern umgehen.

Um die ganze Komplexität dieser sozial-ökologischen Systeme zu erfassen vereinigt das MTF verschiedene Konzepte:

- Bedeutung von Governance
- Anpassungsfähiges Management und Charakteristika komplexer anpassungsfähiger Wassermanagementregime
- Gesellschaftliches Lernen und Regimewandel
- Institutional Analysis and Development Framework (IAD)¹² zur Analyse kollektiver Entscheidungsprozesse aus einer institutionellen Perspektive heraus (entwickelt von Ostrom, 1999), es enthält Annahmen aus der Spieltheorie und Konzepten rationellen Verhaltens der Akteure

[Pahl-Wostl et al., 2010; Schlüter et al., 2010]

Das MTF beinhaltet die Beschreibung verschiedenster Variablen (classes), ihrer Eigenschaften und Beziehungen und jene von Prozessschritten den Politikzyklen (policy cycles) und den gesellschaftlichen Lernprozessen (social learning) (Konzept des Triple-Loop-Learnings von Hargrove, 2002).

Zur Beschreibung eines anpassungsfähigen Managementregimes im Vergleich zu einem nicht anpassungsfähigen Regime wurden normativ verschiedene Charakteristika identifiziert, die durch das Framework abgedeckt werden müssen, um oben stehende Fragen beantworten zu können. Dadurch lassen sich die verschiedensten Variablen ableiten. Die Abb. 4 zeigt die potentiellen Eigenschaften solcher gegensätzlichen Regime in ihren extremsten Ausprägungen. Diese Eigenschaften sind interdependent und würden ein Regime stabilisieren. Sie seien der Grund für die Stabilität bestehender Regime und es sei nicht einfach von einem Top-Down-Management-Ansatz zu einem Beteiligungsmanagement zu wechseln, da dafür

¹² Das IAD Framework wurde überwiegend zur Analyse von Allmendegüter-Problemen angewendet und legt seinen Fokus auf die Rolle von Institutionen in kollektiven Entscheidungsprozessen. Im MTF sollen die Akteure eine ebenso große Aufmerksamkeit bekommen wie die Institutionen. [Pahl-Wostl et al., 2010]

der komplette Ansatz zum Informations- und Risikomanagement geändert werden müsse.
[Pahl-Wostl et al., 2010]

Die Variablen (statische Darstellung) und stilisierten Prozesse (dynamische Darstellung) des Frameworks und ihre Verwendung in dieser Arbeit werden in den folgenden Unterkapiteln kurz erläutert.

	Prediction & control regime	Adaptive & integrated regime
Management Paradigm	Control approach – goal oriented, optimal strategies	Evolutionary approach – process oriented, robust strategies
Governance structure	Quantification of risk, reduction of uncertainties Centralized, hierarchical, narrow stakeholder participation	Risk dialogue, accept and live with uncertainties Polycentric, horizontal, broad stakeholder participation
Sectoral integration	Sectors separately analyzed resulting in policy conflicts and chronic problems	Cross-sectoral analysis anticipates emergent problems, resolves conflicts and coordinates policy implementation
Scale of analysis and operation	Transboundary problems emerge when river sub-basins are the exclusive scale of analysis and management	Transboundary issues addressed by considering multiple scales of analysis and management
Information management	Understanding fragmented by gaps and lack of integration of information sources that are proprietary	Comprehensive understanding achieved by open, shared information sources that fill gaps and facilitate integration
Infrastructure	Massive, centralized infrastructure, single sources of design, power delivery	Appropriate scale, decentralized, diverse sources of design
Finances and risk	Financial resources concentrated in structural protection (sunk costs)	Financial resources diversified using a broad set of private and public financial instruments

Abb. 4 Idealtypische Charakterisierung gegensätzlicher Management-Regime¹³

2.4.1 Variablen

Die im Management and Transition Framework definierten Variablen (classes) dienen der Beschreibung des Zustandes des Systems. Für die genaue Beschreibung (Definition) dieser Variablen sei auf die Datenbank-Dokumentation zum MTF verwiesen [MTF Total Systems Database V11, 2014]. Hier soll nur auf einige wenige eingegangen werden.

Die Beziehungen dieser Variablen zueinander sind in einem Diagramm zusammenfassend dargestellt (siehe Abb. 5) [Pahl-Wostl et al., 2010]. Die zu diesen Variablen gehörenden Attribute sind in der Darstellung zur Datenbank inkludiert (siehe Abb. 6), einige Attribute sind noch in einer weiteren Ebene untergliedert [MTF Total Systems Database V11, 2014].

Wie detailliert die Elemente des Frameworks genutzt werden hängt vom Nutzer und der Fragestellung ab. [Pahl-Wostl et al., 2010] Insbesondere bei den Handlungssituationen (action situations) ergeben sich große Spielräume. Knieper et al. führen dabei als Beispiel an, dass die Entwicklung eines Managementplanes als eine aggregierte Handlungssituation aufgefasst werden kann oder sie als eine ganze Folge einzelner Handlungssituationen (Bürgerbeteiligung, Expertensitzungen, Entwurfsformulierung usw.) dargestellt werden kann. Zu beachten ist, dass im Vergleich der Fallstudien keine unterschiedlich detaillierten Ebenen betrachtet werden. [2010] Die Variable **Handlungssituation** (Action Situation) ist ein

¹³ Aus [Pahl-Wostl et al., 2010]

strukturierter sozialer Interaktionskontext mit dem Ziel spezifische Ergebnisse (zum Beispiel Institutionen, Wissen) zu erzeugen. Die **Akteure** in dieser Situation nehmen zur Ausführung bestimmter Handlungen bestimmte **Rollen** (Leitung, aktiver Teilnehmer, passiver Teilnehmer) ein (**Link zur Prozessbetrachtung**), handeln in diesem Kontext, haben eine definierte Perspektive auf das Wassersystem (**Wahrgenommener Zustand des Gewässersystems**), Ziele und **situationsspezifisches Wissen**. [Pahl-Wostl et al., 2010]

Attribute der Handlungssituation:

- Governance Modus
 - Governance Modus: Hierarchie, Markt, Netzwerk, unbekannt
 - Zusammenpassen der Governance Modi: neutral, positiv, negativ, unbekannt
- Art gemäß dem IAD Framework: konstitutionell, kollektive Entscheidung, operationell

[MTF Total Systems Database V11, 2014]

Zugeordnet werden kann die Handlungssituation einer Phase der **Politikzyklen** oder der **Lernprozesse**, ebenso einer **räumlichen Einheit** (meistens administrative räumliche Einheit der leitenden Akteure basierend auf traditionellen oder definierten Grenzen). [Pahl-Wostl et al., 2010] Bestimmt wird auch welches **Wissen** und welche **Institutionen**¹⁴ für die Situation relevant sind und welche **operationellen Ergebnisse** diese Situation erzeugt.

Eingebettet ist die Handlungssituation in eine **Handlungsarena** (action arena; entsprechen Politiksektoren) z.B.:

- Wasserversorgung
- Hochwasserschutz
- Kontrolle der Wasserverschmutzung
- Fischereimanagement
- Landwirtschaftsmanagement
- Energiepolitik
- Industriepolitik
- Schifffahrtsmanagement
- Tourismusentwicklung
- Raumplanung
- Naturschutz
- Wassermanagement/ Management aquatischer Ökosysteme

¹⁴ Attribute von Institutionen: rechtliche Formalität (formell, informell aber dokumentiert, informell und nicht dokumentiert), normative Unsicherheit (Interpretationsspielraum: hoch, mittel, niedrig, unbekannt); Beziehungen: Regeln als Teil dieser Institution, Wirkung auf Einzugsgebietskomponenten [MTF Total Systems Database V11, 2014].

Mit dieser Handlungsarena werden bestimmte **Management Paradigmen** (Bezeichnung und Stärke des Paradigmas in diesem Sektor (hoch, mittel, niedrig)) und **strategische Managementziele** verbunden. [MTF Total Systems Database V11, 2014]

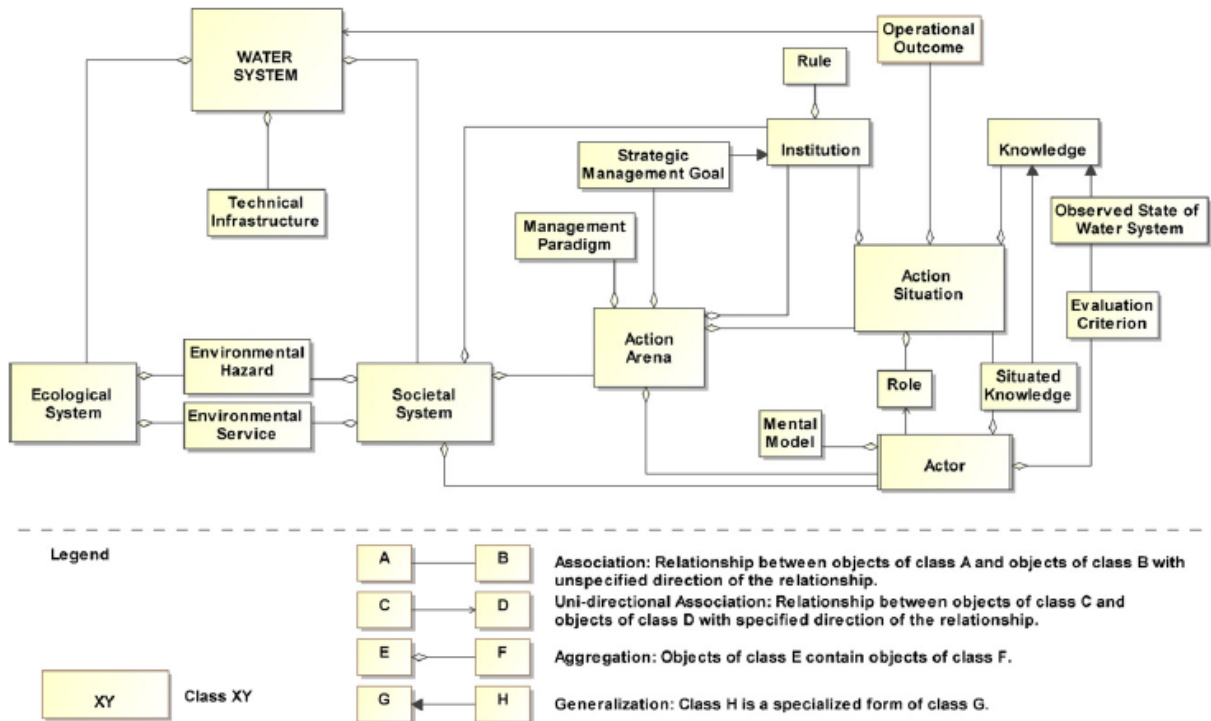


Abb. 5 Beziehungen der MTF Variablen zueinander¹⁵

¹⁵ Aus [Pahl-Wostl et al., 2010]: Für eine strukturierte Entwicklung des Frameworks wurde für die formalisierte grafische Darstellung der wichtigen Elemente die Unified Modelling Language (UML) verwendet. Die Erläuterungen zur graphischen Darstellung befinden sich in der Abbildung selbst.

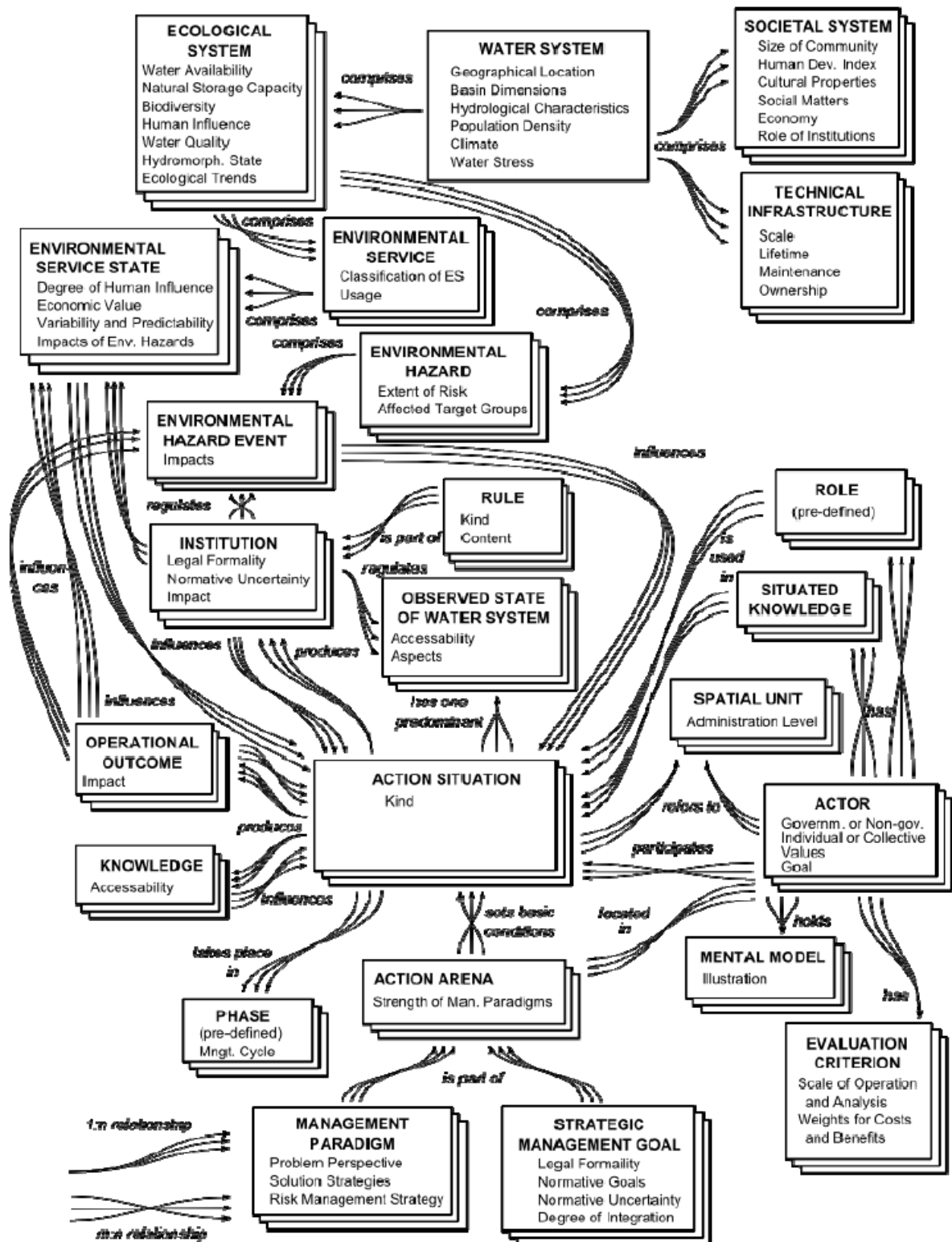


Abb. 6 Beziehungen der MTF Kategorien (MTF Datenbank)¹⁶

In der Auswertung wurde den Variablen unterschiedliche Bedeutung für die in dieser Arbeit verglichenen Fälle beigemessen. Die bedeutenderen Variablen werden indirekt im deskriptiven Teil erwähnt beziehungsweise explizit im vergleichenden Abschnitt der Arbeit

¹⁶ Aus [MTF Total Systems Database V11, 2014]

aufgegriffen. Im Anhang finden sich die Variablen, die weniger bedeutend erscheinen, als für beide Städte gleich oder ähnlich angenommen wurden (Anzahl gleicher Kontextvariablen als Voraussetzung für den Vergleich) und jene, die zusätzlich zum Text wegen der Übersicht tabellarisch aufgeführt werden sollen (zum Beispiel räumliche Einheit, Evaluationskriterien, gesellschaftliches Wissen, Institutionen und Regeln).

Den deskriptiven Teilen zu Berlin und Hamburg sind die verschiedenen **Akteure** und ihre Rollen in den Planungsprozessen zu entnehmen, sie werden kontextabhängig dargestellt. Dabei erfragt das MTF Framework verschiedene Eigenschaften der Akteure:

- Regierung/ nicht Regierung
- Individuell/ kollektiv
- Werteorientierung: ökonomisch, ökologisch, sozial, keine dominante Werteorientierung, unbekannt (konnte nicht immer eindeutig ermittelt werden)
- Hauptziele (in Handlungssituationen)
- Zugehörigkeit zu welcher Handlungssituation
- Evaluationskriterien des Akteurs (siehe Anhang)
- **Mentales Modell**¹⁷ des Akteurs (nur begrenzt erfasst: Hintergründe und Einstellungen der Akteure zur WRRL)
- Situationsspezifisches Wissen des Akteurs

[MTF Total Systems Database V11, 2014]

Bisherige **operationelle Ergebnisse** (messbare Effekte des Wassermanagements: Verhalten, technische Ergebnisse oder chemische Veränderungen des Wassers [MTF Total Systems Database V11, 2014]) im technischen Sinne, als Ziele der WRRL, finden sich in den Einleitungen zu den Kapiteln Berlin und Hamburg. Andere Ergebnisse und Wechselwirkungen dieser Ergebnisse werden im vergleichenden Kapitel erläutert. Allgemeine Ergebnisse werden im Variablen-Diagramm nicht erfasst, darunter werden aber im MTF formelle und informelle Institutionen, Wissen und operationelle Ergebnisse verstanden, sie verbinden die verschiedenen Handlungssituationen miteinander (siehe Abb. 7) [Pahl-Wostl et al., 2010].

Die räumlichen Einheiten, Handlungssituationen und Handlungsarenen werden mit den dazugehörigen Management-Paradigmen und strategischen Managementzielen im

¹⁷ Mentale Modelle werden vom fachlichen Hintergrund und Erfahrungen geprägt und führen zu Variationen zwischen den Akteuren wie sie einen Aspekt anfänglich betrachten. Ein Ingenieur würde bei der Analyse von Wasserstress am ehesten zuerst technische Probleme wahrnehmen, ein Soziologie eher mangelndes Bewusstsein für Wasserressourcen bei den Nutzern. [Pahl-Wostl et al., 2011]

vergleichenden Teil aufgegriffen. Die Handlungssituationen sind dabei geeignet, die Prozesse vertikaler und horizontaler Koordination und Kooperation abzubilden, aber auch Konflikte deuten sich an. Die räumliche Einheit wiederum zeigt das Maß an Zentralisierung oder Dezentralisierung auf. Schlüter et al. stellen zu diesem Themenkomplex die Hypothesen auf, dass ein höherer Grad an Koordination zu einem besseren Ergebnis des Wassermanagementregimes führt. Ebenso können soziale Netzwerke durch Verbindungen zwischen den verschiedenen Ebenen im Sinne vertikaler Integration zu einer besseren Anpassungsfähigkeit des Managementregimes führen. Eine Analyse der Teilnahme der Akteure an Handlungssituationen auf verschiedenen Ebenen diene als Indikator für die vertikale Verbindung verschiedener Ebenen (große Zahl der Akteure auf mehreren Ebenen = starke vertikale Verknüpfung). [Schlüter et al., 2010]

Im Anhang finden sich die Beschreibungen oder Erläuterungen zu folgenden Variablen: Gewässersystem, Gesellschaftliches System, Ökologisches System, Technische Infrastruktur, Umweltservices und Umweltgefahren, Institutionen, Regeln, Normen und Kodizes, Räumliche Einheit, Wahrgenommener Zustand des Gewässersystems, Evaluationskriterien, Gesellschaftliches Wissen.

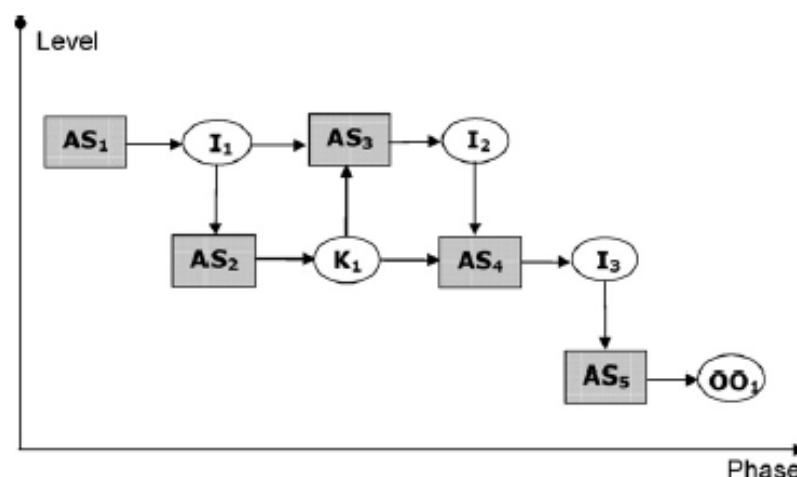


Abb. 7 Einflüsse von Handlungssituationen verschiedener Ebenen aufeinander¹⁸

2.4.2 Politikzyklen

Politikzyklen (Policy cycles) sind für das Framework formalisierte Prozesse aus Politik und Management mit verschiedenen Phasen, denen sich Folgen oder Netzwerke von Handlungssituationen zuordnen lassen. Sie gehören als analytischer Baustein zur dynamischen Betrachtung im MTF. Dabei können die verschiedenen Phasen je nach Fall nicht

¹⁸ Aus [Pahl-Wostl et al., 2010]: Ebenen z. B. national, Einzugsgebiet; Verknüpfungen durch Institutionen (I), Wissen (K) und operationelle Ergebnisse (OO).

klar unterschieden werden, da sie (teilweise) parallel ablaufen oder es zu Überlappungen kommt. [Pahl-Wostl et al., 2010]

Die Analyse der Politikzyklen soll Einsichten in Politikversagen geben können, wenn bestimmte Phasen nicht verbunden sind oder fehlen, als Beispiel wird ein Management angeführt, welches keine messbaren Ziele definiert hat oder in dem die Erreichung der Ziele nicht ausgewertet wird. [Pahl-Wostl et al., 2010]

Die Phasen der Politikzyklen werden wie folgt beschrieben:

1. Festlegen strategischer Ziele

- Bestimmung des wünschenswerten Zustandes des Wassersystems
- festgelegt für das gesamte Wassersystem und verbindlich für alle Akteure
- einige Akteure können verschiedene Ziele und eine andere Wahrnehmung des beobachteten und des wünschenswerten Zustandes des Wassersystems haben

2. Erfassung des aktuellen Zustandes

- Bestimmung des Grades an Zufriedenheit und der Notwendigkeit von Veränderungen
- Phase der Problem-Identifizierung kann auch vor dem Festlegen strategischer Ziele erfolgen
- erste Bewertung des Grades der Abweichung von den Zielen

3. Strategieentwicklung

- kohärente Ansätze den aktuellen Zustand zu verbessern
- (möglich) Interpretation und Verbesserung von strategischen Zielen und Entwicklung eines politischen Rahmens
- beinhaltet viele Abstimmungsprozesse

4. Entwicklung operationeller Ziele

- z. B. Definition messbarer Ziele welche die Bestimmung von Effizienz und Effektivität zulassen (für Monitoring-Programme)

5. Entwicklung von Maßnahmen

- Plan mit spezifischen Maßnahmen inklusive der erwarteten Kosten und Effektivität
- Bestimmung der Unsicherheiten

6. Implementierung

- geplante Maßnahmen werden umgesetzt

7. Monitoring

- Erreichen der gesetzten Ziele
- Aufdecken potenziell unerwarteter und unerwünschter Folgen

[Pahl-Wostl et al., 2010]

2.4.3 Gesellschaftliches Lernen

Das Konzept des gesellschaftlichen Lernens (social learning) ist eng mit den Konzepten der Bürgerbeteiligung, der polyzentrischen Governance, der gemeinschaftlichen Governance, dem Co-Management von natürlichen Ressourcen und dem Management von Allmendegütern verbunden [Mostert et al., 2007].

In dieser Tradition basiert gesellschaftliches Lernen im Kern auf drei Ideen:

1. Alle Stakeholder sollten in das Management natürlicher Ressourcen involviert sein.

- kein einzelner Akteur mit allen nötigen Informationen, rechtlichen Kompetenzen, finanziellen Mitteln und anderen Ressourcen für zufrieden stellendes Management
- Akteure müssen deswegen zusammenarbeiten

2. Das Management natürlicher Ressourcen bedarf einer Form von Organisation.

- eine Langzeitarbeitsbeziehung ist notwendig um nachhaltige Zusammenarbeit und Koordination der Aktionen zu ermöglichen
- möglich durch: Nutzer-Organisationen, Multi-Stakeholder-Plattformen und informelle Politiknetzwerke

3. Das Management natürlicher Ressourcen ist ein Lernprozess.

- Bedarf der Entwicklung von neuem Wissen, Einstellungen, Fähigkeiten und Verhalten um Unterschieden konstruktiv zu behandeln, um sich an Veränderungen anzupassen und um mit Unsicherheiten umgehen zu können

[Mostert et al., 2007]

Im Management and Transition Framework wird der Wandel von Governance Regimen als gesellschaftliches Lernen aufgefasst. Es geht um die Bedeutung von Lernprozessen in Multi-Akteurs-Konstellationen und strukturellen Wandel im gesamten Governance Regime. Durch Lernprozesse können sich gemeinsame Regeln und Praktiken in Akteursgemeinschaften entwickeln. [Pahl-Wostl et al., 2010] Das gesellschaftliche Lernen kann als Prozess verstanden werden, der in einem Kontext stattfindet und der von natürlichen (geographische, hydrologische, ökologische) und sozialen Komponenten (Governance System, Wirtschaft, Kultur) geprägt wird [Mostert et al., 2007]. Dieser Kontext beeinflusst Gruppenprozesse in starkem Maße, insbesondere die grundlegenden Regeln, wie Interaktionen gestaltet werden, die sich aus den Normen und Erfahrungen der Akteure ergeben [Pahl-Wostl et al., 2007]. Gesellschaftliches Lernen soll die verschiedenen Perspektiven (frames) der Akteure, wie sie die Welt sehen¹⁹, zusammenbringen, welche Aspekte sie wahrnehmen, welches Bild sie sich

¹⁹ Unterschiedliche Blickwinkel von Landwirten, Ingenieuren, Ökologen, Juristen und Umweltaktivisten etc. auf ein Flusseinzugsgebiet. [Mostert et al., 2007]

vom Einzugsgebiet und seiner Funktionsweise machen, welche Probleme sie wahrnehmen, wie diese zu lösen sind und wer in welcher Form an der Lösung beteiligt sein sollte [Mostert et al., 2007; Pahl-Wostl et al., 2007]. Diese unterschiedlichen Perspektiven sind die Hauptursachen für Kommunikationsfehler und Konflikte. Gerade am Beginn des Problemlösungsprozesses spielt die Neuformung dieser Perspektiven (zum Beispiel durch Austausch zwischen den Akteuren) eine wesentliche Rolle, die über den weiteren Fortgang des gesamten Prozesses entscheidet. [Pahl-Wostl et al., 2007; Pahl-Wostl et al., 2010]

Lernprozesse können beginnen, wenn die Akteure ihre Abhängigkeit voneinander erkennen und bessere Prozessergebnisse durch eine Beteiligung anderer Akteure erwarten [Mostert et al., 2007]. Auch wenn es wegen der Diversität und Komplexität schwierig sei Lernprozesse allgemein repräsentativ darzustellen, werden im MTF zusammenfassend drei Lernphasen unterschieden [Pahl-Wostl et al., 2010]:

1. Problemstrukturierung und Neubewertung (reframing)

- einige Akteure sind in einem Maße unzufrieden mit dem aktuellen Managementansatz, dass sie sich entscheiden zu handeln
- Initiierung außerhalb des formalen Politik/ Management-Prozesses (typisch für Schattennetzwerke)
- Initiierung innerhalb der formalen Prozesse durch die Notwendigkeit neue Arten von Maßnahmen umzusetzen
 - durch einen Wandel der Managementpolitik (z.B. neue Gesetzgebung wie der WRRL)
 - durch große Unsicherheiten im Prozess
 - durch die Identifizierung von Hindernissen
 - durch (wiederholte) Fehlschläge durch etablierte Management-Praktiken
 - durch neue Einsichten in zukünftige Entwicklungen
- für die Anpassung an Lernprozesse brauchen auch Akteure der Behörden ein gewisses Maß an Freiheit im Prozess-Design passend zu dem zu lösenden Problem
- Beginn des Umdenkens und Umstrukturierens: kann sich ändernde Prioritäten umfassen, was ist wichtig, was wird in die Analyse einbezogen oder ausgeschlossen und welche Arten der Lösung werden angesprochen

2. Entwicklung eines Aktionsplanes und Mobilisierung zusätzlicher Unterstützung

- Identifizierung von strukturellen Beschränkungen, die die Zielerreichung verhindern
- Entwicklung von robusten Ansätzen, die unter verschiedenen, aber anfangs unsicheren, zukünftigen Bedingungen funktionieren

- Weitere Stakeholder können hinzukommen und Wissen beitragen
- Weitere Stakeholder können das Erreichen einer kritischen Masse zur Unterstützung bewirken
- Akteure können praktikable Wege zur Einleitung des Wandels suchen
- diese Wege können das Identifizieren der Notwendigkeit von Experimenten, Möglichkeiten für strukturierte Lernprozesse, die Erfassung notwendiger Ressourcen (Finanzen, Wissen etc.) und der Entwicklung eines Planes diese Wege zu beschreiten beinhalten
- gesellschaftliche Lernprozesse können enden, wenn die Fortsetzung der Lernplattform als von geringer Priorität oder als nicht brauchbar bewertet wird

3. Implementierung und Evaluation von Pilotprojekten und Experimenten

- sehr viel mehr Stakeholder sind in den gesamten Prozess eingebunden
- Methoden Beteiligung und Informationskampagnen zu strukturieren
- Experimente mit Vorbildcharakter
- Erhalten des Impulses und Aufbau von Kapazitäten durch kontinuierliche Akkumulation von Ressourcen (Menschen, Finanzen)
- Ergebnisse müssen evaluiert werden
- Vergleich der Ergebnisse von verschiedenen Regionen oder experimentellen Pilotprojekten
- Akteure können über die Erweiterung und Anpassung von Akteursnetzwerken und die nächste Runde von Experimenten nachdenken
- Prozessergebnisse können in den formalen Politik-/ Managementprozess aufgenommen werden oder lösen den Beginn eines anderen Lernprozesses aus, der auf die Transformation von Hemmnisfaktoren fokussiert ist
- der Prozess kann ebenso ohne Erfolg enden

[Pahl-Wostl et al., 2010]

Unterschieden wird des Weiteren (nach Hargrove, 2002) abhängig davon wie tiefgreifend die Lernprozesse sind in drei unterschiedliche Arten von Lernzyklen (siehe auch Abb. 8):

- **Single-loop-learning (SLL):** Verbesserung bestehender Abläufe um die Leistung der Prozesse zu verbessern ohne die leitenden Annahmen zu ändern oder ohne bestehende Routinen in Frage zu stellen (z.B. Erhöhung der Deiche zur Verbesserung des Hochwasserschutzes). Akteure fragen sich, ob sie Dinge richtig tun.
- **Double-loop-learning (DLL):** Wandel des Bezugsrahmens (Reflektion von Zielen, Prioritäten und Systemgrenzen) und leitender Annahmen (z.B. Ursache-

Wirkungsbeziehungen) wie Ziele erreicht werden können (z.B. Erweiterung der Grenzen für Hochwassermanagement und in großen Flusseinzugsgebieten Förderung von Kooperationen über die nationalen Grenzen hinaus). Akteure fragen sich, ob sie die richtigen Dinge tun.

- **Triple-loop-learning (TLL):** Transformation des Kontextes um Faktoren zu ändern, die den Bezugsrahmen festlegen. Zugrunde liegende Werte und Überzeugungen und Weltsichten, wenn Annahmen in einer Weltsicht nicht mehr gehalten werden können, werden überdacht. Akteure stellen in Frage, wie entschieden wird was als richtig gilt (wie beeinflussen bestehende Machtverhältnisse die Frage, was als richtig gilt).

[Hutjens et al., 2011; Pahl-Wostl, 2009; Pahl-Wostl et al., 2010]

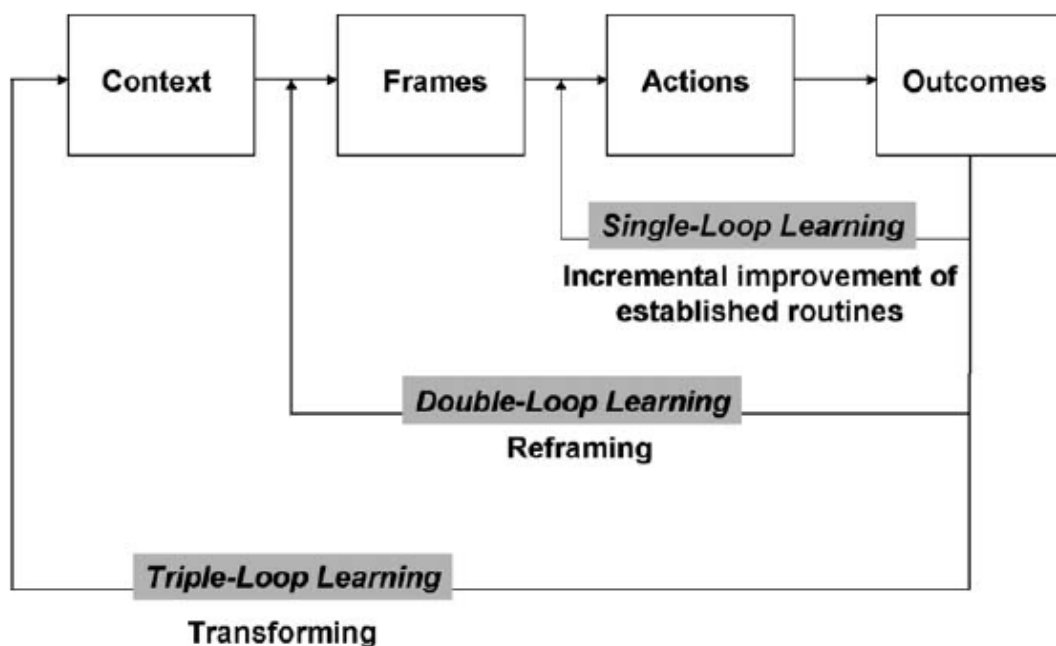


Abb. 8 Lernzyklen im Konzept des Triple-Loop-Learnings nach Hargrove (2002)²⁰

2009 beschreibt Pahl-Wostl normative Kriterien, die geeignet seien einen Prozess zu identifizieren, der als Lernzyklus Double-Loop- und Triple-Loop-Learning unterstützt [Pahl-Wostl, 2009]. Diese Kriterien liegen vor allem in informellen Strukturen. Es wird angenommen, dass gesellschaftliches Lernen in formalisierten Politikprozessen vor allem auf Single-Loop-Learning beschränkt ist [Pahl-Wostl et al., 2010]:

1. Ein mindestens teilweise informelles Netzwerk von Akteuren und regelmäßige Treffen

- Regeln nicht formal vorgeschrieben (Regeln zum Handeln der Gruppe verhandelbar, offen wer teilnehmen kann und welche Themen behandelt werden, Leitung ist möglich etc.)
- offenes Mandat
- die Ergebnisse sind nicht sofort formal bindend

²⁰ Aus [Pahl-Wostl, 2009]

2. Themenspezifisches Netzwerk und spezifische Aktivitäten

- gegründet um spezifische Probleme zu behandeln
- offen und bereit explizit mit einer Reihe von alternativen Ansätzen zu experimentieren

3. Netzwerk als Gemeinschaft von Praktiken (communities of practice)

- gemeinsame und geteilte Methoden und greifbare Produkte
- Entwicklung einer Identität, Geschichte und einer Basis geteilten Wissens, welches über die teilnehmenden Individuen hinausgeht

[Pahl-Wostl, 2009]

Im Ergebnis der Lernprozesse kann ein verbessertes Management stehen und auch veränderte gesellschaftliche Bedingungen wie bessere Beziehungen, gesteigertes Vertrauen, Empowerment von Akteuren und die Gründung oder Stärkung von Netzwerken. [Mostert et al., 2007] Die Ergebnisse gesellschaftlichen Lernens können den strukturellen und gesellschaftlichen Kontext verändern, der wiederum Einfluss auf die gesellschaftlichen Lernprozesse und die resultierenden Ergebnisse hat, und sie haben eine unterschiedliche Reichweite im Sinne von Lernen in Gruppen, Akteursnetzwerken oder mit dem strukturellen Wandel [Pahl-Wostl et al., 2010]. Der Verlauf und der Erfolg von Lernprozessen ist allerdings von den verschiedensten Faktoren abhängig. Dazu wurden bereits verschiedene Hypothesen aufgestellt/ Ergebnisse berichtet:

- Rigide hierarchische und bürokratische Strukturen stabilisieren den Status quo und erschweren gesellschaftliches Lernen [Pahl-Wostl et al., 2007; Mostert et al., 2007].
- Zentralisierte politische und ökonomische Systeme, rigide bürokratische Systeme sowie politische Geheimhaltung und schlechter öffentlicher Zugang zu Informationen erschweren gesellschaftliches Lernen (Ergebnisse empirischer Untersuchungen) [Pahl-Wostl et al., 2010].
- Starke Zentralisierung von Governance Regimen vermindert die Anpassungsfähigkeit und ist ein Hindernis für gesellschaftliches Lernen (Arbeitshypothese) [Pahl-Wostl et al., 2010].
- Interaktionen in formalen Politikprozessen sind überwiegend auf Single-Loop-Learning beschränkt, weil das Verhandeln und Verteidigen fest verwurzelter Positionen vorherrscht [Pahl-Wostl et al., 2010].
- Informelle Lernprozesse, insbesondere Netzwerk Governance, sollten Double-Loop- und Triple-Loop-Learning unterstützen, da sie die Charakteristika aufweisen Innovationen und gesellschaftliches Lernen zu unterstützen [Pahl-Wostl et al., 2010].

- Auch die Verknüpfungen von Politik- und Lernzyklen haben Einfluss auf die Effektivität und Ergebnisse von Lernprozessen:
 - Je autonomer und informeller die Abläufe sind, desto besser ist ihre Fähigkeit sich selbst zu organisieren und Innovationen und kreatives Denken zu unterstützen. Gleichzeitig ist aber ihr Einfluss auf die Politik und die reale Implementierung schwach. (In Schattnetzwerken sind die Verknüpfungen der Politik- und Lernprozesse schwach.) [Pahl-Wostl, 2009]
 - Für zumindest teilweise informelle Lernprozesse wird zwar angenommen, dass sie höhere Ebenen des Lernens unterstützen, wenn sie aber keine Verknüpfung zu formalen Politik- und Managementprozessen haben, dann haben sie keine dauerhafte Wirkung auf das Wassermanagement-Regime. [Pahl-Wostl et al., 2010]
 - Lernprozesse können mit den formalen Politik- und Managementzyklen formal (z.B. durch formelle Mandate, Lernprozesse regelnde Institutionen) oder durch sich deckende Akteure oder gegenseitigen Wissenstransfer verknüpft sein [Pahl-Wostl et al., 2010].
 - Lernprozesse können auf Double-Loop-Learning begrenzt sein, wenn sie sich nur mit der Neubewertung und dem Suchen nach Innovationen innerhalb der durch den strukturellen Kontext gegebenen Grenzen befassen [Pahl-Wostl et al., 2010].
- Ein Mangel an vertikaler Integration vermindert die Anpassungsfähigkeit und erschwert gesellschaftliches Lernen (Arbeitshypothese) [Pahl-Wostl et al., 2010].
- Die Möglichkeit über Regeln und Rollen zu verhandeln und über diese zu entscheiden spielt eine wesentliche Rolle in Lernprozessen.
- Trotz der Kultur der Zusammenarbeit in Lernprozessen wurde die Bedeutung starker Führung und Förderung nachgewiesen [Pahl-Wostl et al., 2010].
- Gruppen von Akteuren mit demselben Managementparadigma werden am ehesten ihre Auffassungen durch Interaktionen verstärken. Lernen und Wandel wird in dieser Konstellation vor allem durch die Konfrontation mit einer Krise oder einer Katastrophe oder durch Kommunikation mit Akteuren, die andere mentale Modelle verinnerlicht haben, erzeugt. [Pahl-Wostl et al., 2011]
- Diese Konfrontation hat aber nicht immer diesen Effekt. Unterschiede in mentalen Modellen waren schon immer Ursachen für Probleme in der Kommunikation zwischen Akteuren. Eine grundsätzliche Voraussetzung für ein aktives Umdenken (reframing) ist das Bewusstsein für den eigenen perspektivischen Winkel, dies kritisch zu reflektieren

und zu wissen, dass es auch andere legitime Blickwinkel auf ein System gibt. [Pahl-Wostl et al., 2011]

- Es ist allerdings schwer Wege der Kommunikation und Interaktion zu finden, die das In-Frage-Stellen des eigenen Blickwinkels ermöglichen. Gesellschaftliche Lernprozesse erfolgen am effektivsten durch ähnliche Erfahrungen in Unterstützung durch gemeinsame Praxis. [Pahl-Wostl et al., 2011]

2.5 Identifizierung von Ursachenvariablen

Als maßgebliche Faktoren für die Unterschiede werden solche identifiziert, die in den verschiedenen Kontexten eine Rolle spielen und durch die Interviewpartner entweder im Rahmen der Fragen nach Konflikten oder im Rahmen der Fragen nach der Zufriedenheit mit der Umsetzung oder der Spielraum begrenzenden Faktoren genannt wurden.

Um aber im Ergebnis nicht einfach nur eine lange Liste von Faktoren zu haben, die die Ursachen für die Unterschiede in der Maßnahmenausarbeitung sein können, wird am Ende grob verglichen, welche Variablen ihrerseits andere als relevant identifizierte Faktoren beeinflussen und von welchen Faktoren sie selbst beeinflusst werden. Daraus ergibt sich ein Netz an Einflüssen, oder sich kreuzenden kausale Ketten von Einflüssen (z.B. 1. Struktur → Höhe der Entscheidungskosten → Anreize zur Kooperation → Erreichen der Deckung mit Effektskalen, 2. Struktur → Vetomacht → Erreichen der Deckung mit Effektskalen). Als bedeutendste Variablen in Bezug auf die Erklärung der Ursachen für die Unterschiede zwischen Berlin und Hamburg werden jene ausgewählt, die am wenigsten durch andere in dieser Arbeit identifizierte Faktoren beeinflusst werden. Beurteilt wird dies anhand des Verhältnisses der Zahl der (besonders starken) Einflüsse der Variable auf andere Faktoren zu der Zahl der auf die Variable einwirkenden Faktoren. Ist dieses Verhältnis größergleich Eins wird die Variable den besonders wichtigen Ursachenvariablen zugeordnet.

3 Methoden

3.1 Fallstudien

Für die vergleichende Fallstudie wurden Berlin und Hamburg ausgewählt als zwei Großstädte, die zwei größten deutschen Städte (Zahlen zur Dimension siehe Anhang 11.1 und 11.2), die beide gleichzeitig Stadt und Bundesland sind. So nehmen sie mit ihren Verwaltungsstrukturen eine Sonderrolle zwischen einfacher Stadt und der übergeordneten Ebene in einem Flächenbundesland ein. Beide Städte unterliegen dem Wasserhaushaltsgesetz (WHG; Vollregelung seit 2010) und haben in der konkurrierenden Gesetzgebung (nur noch teilweise Abweichungen möglich unter der Nutzung von Öffnungsklauseln des WHG) wie

die anderen Bundesländer Deutschlands auch Landeswassergesetze. Im Groben und Ganzen wurde angestrebt, dass die Wasserrahmenrichtlinie nach der Übertragung in das Wasserhaushaltsgesetz des Bundes ohne große Unterschiede zwischen den Bundesländern in die Landeswassergesetze übertragen wird. Um dies sicherzustellen hat die Länderarbeitsgemeinschaft Wasser (LAWA) Gesetzesbausteine entwickelt. Der gesetzliche Rahmen zur WRRL wird deswegen für Hamburg und Berlin als gleich angenommen.

Beide befinden sich zudem in der Flussgebietsgemeinschaft Elbe, deswegen wird in dieser Arbeit angenommen, dass sie durch die Austausch- und Abstimmungsprozesse auf dieser Ebene ähnliche Informationen, Erfahrungsbeispiele, Anregungen und Vorgaben erhalten. Diese Ebene wird in dieser Arbeit deswegen nicht betrachtet, sondern nur die Planungsprozesse innerhalb der Stadtgebiete und die Austauschprozesse mit den direkten Nachbarn. Hamburg hat die Nachbarn Schleswig-Holstein und Niedersachsen und Berlin ist ausschließlich von Brandenburg umgeben. Beide Städte teilen Gewässer mit ihrem Umland, die entweder vom Umland in das Stadtgebiet fließen oder (in geringerem Umfang) aus dem Stadtgebiet ins Umland. Daraus ergeben sich Erfordernisse zur Koordination nicht nur innerhalb der Städte sondern auch mit dem Umland oder aber gegebenenfalls Konflikte, wenn die Aktivitäten des einen die Gewässerqualität des jeweils anderen negativ beeinflussen kann. Durch ihre Lage im norddeutschen Tiefland ergeben sich ähnliche gesellschaftliche Rahmenbedingungen und ähnliche Gewässertypen. Durch die Einwirkungen der urbanen Siedlungsstruktur und dem massiven Nutzungsdruck an den Gewässern ergeben sich ebenso ähnliche Belastungen der Gewässer (Straßenwassereinleitungen, Mischwasserüberläufe, Veränderungen der Hydromorphologie der Gewässer, Erholungsnutzungen, Schifffahrt etc.). Trotz dieser ähnlichen Rahmenbedingungen in beiden Städten ergeben sich beobachtbare Unterschiede in der Herangehensweise an die Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie, so legt Berlin viel Wert auf Öffentlichkeitsbeteiligung und plant die meisten gewässerspezifischen Maßnahmen in Form von Gewässerentwicklungskonzepten (mit Beteiligungswerkstätten) für die Einzugsgebiete des gesamten Gewässers (unabhängig von der Unterscheidung nach einzelnen Wasserkörpern per Definition der WRRL), bei Grenzüberschreitung in Kooperation mit Brandenburg. In Hamburg ist die Lage viel schwieriger zu überschauen, da wesentlich mehr Akteure aktiv an der Umsetzung beteiligt sind und wesentlich weniger Dokumente veröffentlicht wurden, die den Planungsprozess transparent machen. Dies lässt den Schluss zu, dass die Information und Beteiligung der Öffentlichkeit in Hamburg einen anderen Stellenwert hat. In Hamburg sind aktiv an der Umsetzung der WRRL die Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt (BSU), die einzelnen Bezirke (7) und einzelne Ehrenamtliche

und die Naturschutzverbände beteiligt, letztere machen ihr Vorgehen sehr transparent und fordern die Hamburger Behörden immer wieder zu mehr Öffentlichkeitsbeteiligung auf.

Zusätzlich zu diesen Unterschieden scheint ein Unterschied in der Herangehensweise an die Ausweisung der Gewässer als natürlich, erheblich verändert oder künstlich (darüber wird der Zielzustand nach WRRL definiert) zwischen beiden Städten zu bestehen, Berlin hat sehr viele Gewässer als natürlich ausgewiesen, wohingegen Hamburg alle nicht künstlichen Gewässer im Stadtgebiet als erheblich verändert ausgewiesen hat²¹.

Die ursächlichen Faktoren für die unterschiedliche Art der Herangehensweise an die Umsetzung trotz gleicher Rahmenbedingungen und rechtlicher Vorgaben sollen in dieser Arbeit identifiziert werden. Dazu werden das Vorgehen der einzelnen Akteure bei der Planung und die Prozesse zur Koordination zwischen den Akteuren auf den Ebenen erklärt, denen sie zugeordnet sind (Verantwortliche auf Senatsebene/ Bezirksebene oder Bürger, diese Zuordnung soll sich bereits im Inhaltsverzeichnis in den Kapiteln zu Berlin und Brandenburg widerspiegeln).

In Berlin ist ausschließlich die Wasserwirtschaft für die Konzeptplanung zur Umsetzung der WRRL zuständig, diese Konzepte sollten von der Gewässerunterhaltung und der Bauplanung umgesetzt werden. Alle verantwortlichen Akteure sind Mitarbeiter der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt in Berlin. In Hamburg ist die Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt (ebenfalls Senatsebene) für koordinatorische Aufgaben, die Ausweisung der Wasserkörper, das Monitoring und weitere übergreifende Planungen zuständig. Konkrete Planungen und Umsetzungen sind allerdings auf der Bezirksebene angesiedelt. Die Bezirke wiederum sind selbständige Akteure und können auch in den Austausch mit anderen Bezirken oder dem Umland treten unabhängig von einer Koordination durch die BSU. Ehrenamtliche wiederum können in Zusammenarbeit mit den Bezirken im Rahmen von Bachpatenschaften oder Kiesmaßnahmen aktiv werden. Dies stellt somit eine Art Zwischenebene dar. Eine weitere Zwischenebene ist die Planung und Umsetzung von größeren Projekten von Naturschutzverbänden mit Ehrenamtlichen in Zusammenarbeit mit den Bezirken (maßgeblich konkrete Fragen zur Ausführung vor Ort) und der BSU (maßgeblich als Finanzierungsquelle).

²¹ Auch bei der Ausweisung bestehen hohe Spielräume, ein Unterschied in der Herangehensweise (hier auch Einstellung) wird in dieser Arbeit nicht abschließend zu klären sein, da man idealerweise die Verantwortlichen in Berlin und Hamburg mit ihren Verfahren und ihrer Einstellung zu den Zielen der WRRL die Gewässer der jeweils anderen Stadt bewerten lassen müsste. Die allgemeinen Rahmenbedingungen (Belastungen der Gewässer und Nutzungsdruck) würden vermuten lassen, dass die Gewässer in ähnlichen Anteilen ausgewiesen werden. Andererseits können die konkreten Bedingungen an den Gewässern auch bei gleicher Herangehensweise und Einstellung der Akteure zu unterschiedlichen Ergebnissen führen. Dies kann in dieser Arbeit nicht analysiert werden, aber die Ausweisung der Gewässer wird in dieser Arbeit trotzdem betrachtet, da sie die Ziele festlegt und auf den ersten Blick Unterschiede zu bestehen scheinen.

Die Betrachtungsebene zwischen Berlin und Hamburg variiert in dieser Arbeit durch die unterschiedliche Herangehensweise der Städte. In Berlin liegt der Schwerpunkt auf der Konzeptplanung, Interviews mit der Bauplanung und der Gewässerunterhaltung wurden nicht geführt, da sie (theoretisch) die Konzepte der Wasserwirtschaft umsetzen sollen. In Hamburg gibt es diese Planungsebene so nicht (detaillierte Organisationsstrukturen siehe Kapitel 5.1/ 6.1 und 6.2). Es gibt übergreifende Planungen der BSU, aber weniger auf Ebene spezifischer Gewässer. Spezifische Maßnahmen an Gewässern werden direkt von der Wasserwirtschaft in den Bezirken geplant, die mehr oder weniger der Ebene der Bauplanung/ Gewässerunterhaltung in Berlin entsprechen, aber eigenständig sind und damit teilweise konzeptionell²² aktiv werden. Dieses konzeptionelle Vorgehen wird in dieser Arbeit ebenfalls betrachtet, da diese Ebene zumindest unter Gesichtspunkten zur Maßnahmenauswahl der Ebene zur Konzeptplanung in Berlin entspricht. Gleiches gilt für die in Hamburg aktiven Naturschutzverbände, da sie ebenfalls Maßnahmen und Projekte ausarbeiten. Da es in Hamburg im Gegensatz zu Berlin kein einheitliches Schema zur Maßnahmenauswahl (wie zum Beispiel die Erarbeitung von Gewässerentwicklungskonzepten (GEK)) gibt, werden zu den verschiedenen Ebenen Hamburgs einzelne Projekt- oder Pilotprojektbeispiele beschrieben, in Form von untergeordneten Fallstudien, die die Vielfalt und das Vorgehen in Hamburg verdeutlichen sollen, auch an den Stellen, wo es noch nicht die eine fest entwickelte Herangehensweise gibt.

Die Konflikte während der Planung ergeben sich zwischen verschiedenen Ebenen, den dargestellten Akteuren und jenen anderer Behörden, deswegen werden diese in dieser Arbeit jeweils am Ende der Fallbeschreibungen Berlins und Hamburgs erläutert.

3.2 Halbstrukturierte Interviews

Zur Analyse der Fragestellung wurden neben der Literaturrecherche Experten-Interviews mit den verantwortlichen Akteuren geführt. Diese wurden in einer ersten Literaturrecherche zu offiziell verfügbaren Dokumenten zur WRRL in Berlin und Hamburg und anderen Dokumenten, die Rückschlüsse auf die Umsetzungsprozesse liefern können, ermittelt.

In Berlin waren dies aufgrund der unterschiedlichen Aufgabenverteilungen und der unterschiedlich langen Mitarbeit innerhalb der Wasserwirtschaft vier Interviews:

- Leiter der Wasserwirtschaft (Beginn der Umsetzung der WRRL in Berlin, Sanierung des Mischwassersystems, Initiierung des Pilotprojektes Panke)

²² Im Prinzip brauchen sie ein Konzept oder einen Plan nach dem sie bei der Umsetzung vorgehen, der von keiner anderen Ebene explizit vorgegeben wird. Sie müssen sich also im Mindesten eine eigene Strategie überlegen, gemäß ihren eigenen Motivationen.

- Verantwortliche für Monitoring (Ausweisung und Bewertung der Gewässer, Nährstoffkonzept, informelle Zusammenarbeit mit Brandenburg, Gewässerentwicklungskonzept Müggelspree)
- Verantwortliche für Öffentlichkeitsarbeit (Konzept zur Bürgerbeteiligung, Lernprozesse in der GEK-Planung, Ausschreibung der GEKs)
- Verantwortliche für Wasserbau (Regenwasserbewirtschaftung, Lernprozesse GEK-Planung)

In Hamburg wurden für die Interviews Vertreter der verschiedenen Ebenen ausgewählt. Die Auswahl der Bezirke erfolgte auf zwei verschiedene Arten. Wandsbek erschien bereits wegen seiner Bachpatenttradition als interessant. Die anderen beiden Bezirke wurden auf Empfehlung des Gewässerschutzreferenten des NABU ausgewählt (nach dem Schneeball-Prinzip). Die Interview-Anfrage an die BSU wurde von der Abteilungsleitung an die Referatsleitung, als maßgeblichen Akteur, weitergeleitet:

- Zwei Vertreter der Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt: Referatsleitung und Vertretung, Leitung verschiedener AGs zur Koordination der Ausweisung mit dem Umland, koordinatorische und hamburgweite Aufgaben der BSU
- Bezirksamt Wandsbek Leitung der Wasserwirtschaft: Vorgehen in Wandsbek, längste und umfassendste Bachpatenttradition in Hamburg, Anregung zur Schaffung des Kiestopfes durch Mitarbeiter des Bezirksamtes Wandsbek Umweltschutz
- Bezirksamt Harburg Mitarbeiter der Wasserwirtschaft: Pilotprojekt Seevekanal, Projekte zur Jugendbeteiligung, 2 Vorranggewässer im Bezirk
- Bezirksamt Eimsbüttel Mitarbeiterin der Wasserwirtschaft: kleiner Bezirk, mittige Lage zwischen anderen Bezirken
- NABU Hamburg Referent für Gewässerschutz: Aktivitäten der Naturschutzverbände zur WRRL in Hamburg, Projekt Lebendige Alster (Bürgerbeteiligung durch Verband), Bachaktionstage, Kritik an der Umsetzung in Hamburg

Im Rahmen dieser Arbeit konnten nicht alle Hamburger Bezirke interviewt werden, möglicherweise würde das Vorgehen der anderen Bezirke noch mehr Vielfalt aufzeigen. Deswegen wurde versucht anhand von, öffentlich sichtbaren, Projekten und Institutionen eine Auswahl zu treffen, die diese Vielfalt aufzeigt.

Für die Fragestellung dieser Arbeit war es nötig vor allem qualitative Daten zu erheben. Zum Verständnis der Ursachen für die Unterschiede in der Maßnahmenausarbeitung ist sehr viel Detailwissen notwendig, Vorwissen konnte nur im Bereich verfügbarer öffentlicher

Dokumente in einer Literaturrecherche gesammelt werden. Es war also abzusehen, dass es auch viel Detailwissen geben muss, dass ohne Vorwissen nicht durch gezielte Fragen ermittelt werden kann. Um auf neue Aspekte in den Interviews ad hoc eingehen zu können, wurde die Form semistrukturierter Interviews gewählt. Dies war insbesondere für die Interviews in Hamburg wichtig, da durch den geringen Umfang an veröffentlichten Planungsdokumenten auf den verschiedenen Ebenen nur einzelne oder gar keine Hinweise auf bestimmte Vorgänge vorab bekannt waren.

Für die Interviews wurden vorab explorative Fragebögen erstellt. Sie orientieren sich an den Klassen und Attributen aus dem Management and Transition Framework. Sie dienten der Abfrage des detaillierten Vorgehens der einzelnen Akteure, den Austauschprozessen und den Konflikten. Da die Klassen und Attribute aus dem Framework nur einen groben Anhaltspunkt geben, welche Faktoren relevant sein könnten und diese den Akteuren als solche (unter diesem Namen/ Konzept) nicht unbedingt bewusst sind, wie zum Beispiel die Rolle von Wissen in der Prozessplanung, wurden Hinweise auf bestimmte Prozesse zum Beispiel aus Sitzungsprotokollen des NABU, die sich aus der Literaturrecherche ergeben haben, genutzt um vertiefende Fragen zu Projekten, Schulungen und Treffen verschiedener Verantwortlicher zu stellen. Diese Fragen sollten Informationen zu bestimmten Faktoren geben, die nicht direkt erfragt werden können. So ergaben sich Fragebögen mit ganz spezifischen Fragen im ersten Teil und allgemeinen Fragen, die sich in allen Fragebögen zu den Interviews wieder finden, wie die folgenden:

- Vorgehen bei der Auswahl von Maßnahmen
- Persönliche Gestaltungsspielräume
- Zuständigkeit des Interviewten
- Zuständigkeit der eigenen Behörde (Ebene Abteilung/ Referat/ Gruppe)
- Hintergrund und Ausbildung des Interviewten
- Wahrnehmung der Einstellung anderer Akteure, die Einfluss auf die Umsetzung der WRRL haben
- Wissen/ Wahrnehmung des anderen Bundeslandes (Berlin ↔ Hamburg)
- Wissen über das Vorgehen im eigenen Umland und Wahrnehmung dessen
- Einfluss des Umlandes auf das eigene Vorgehen
- Schwierigkeiten bei der Umsetzung in der Stadt und auf der eigenen Ebene
- Konflikte mit anderen Akteuren
- Kooperationen mit anderen Akteuren
- Wahrnehmung von bestehenden Kooperationsprozessen

- Zufriedenheit mit der Umsetzung der WRRL
- Finanzierungsmöglichkeiten

3.3 Datenauswertung

Die Auswertung der Interviews und der öffentlich verfügbaren Dokumente (plus einzelne interne Dokumente) erfolgte gemäß den Faktoren, die sich aus dem analytischen Rahmen ergeben. Im ersten Schritt lag dabei der Fokus auf den Akteuren der verschiedenen Ebenen, ihren Aufgaben, ihrem Vorgehen zur Koordination und den von ihnen wahrgenommenen Konflikten, da es zu diesen Strukturen noch keine umfassende Literatur gibt²³. Im zweiten Schritt wurden ihre Beziehungen näher analysiert und verglichen und die übrigen Faktoren aus dem analytischen Rahmen berücksichtigt.

Bei Faktoren, die stark von der subjektiven Wahrnehmung geprägt sind, sollte anhand der verschiedenen Aussagen zu den Prozessen ein Eindruck gewonnen werden. Sofern die Eindrücke nach den verschiedenen Interviews unterschiedlich waren, wurde versucht die Aussagen der Akteure repräsentativ wiederzugeben (im deskriptiven Teil).

Schwierig bei der Datenauswertung der Interviews waren gegensätzliche Aussagen der Interviewpartner zu vermeintlichen Fakten (Jahreszahlen, Zahlen zu Bearbeitungsgebieten und zu Strukturen). Dies war vor allem bei den Behörden-Interviews in Hamburg der Fall. Diese Informationen wurden aus dem Gedächtnis gegeben. Um diesen Inkonsistenzen zu begegnen, wurde geprüft, ob es nur zwei gegensätzliche Aussagen aus den Interviews gibt oder auch eine Dritte²⁴, die eine der beiden anderen Positionen stützt. Zudem wurde geprüft, ob sich bestimmte Aussagen irgendwie durch eine weitere Literaturrecherche überprüfen lassen (zum Beispiel bei der Umsetzung von Gesetzen, Verwaltungsreformen). Sofern dies nicht möglich war, wurde gewichtet in welchem Interview die Aussagen zu Fakten insgesamt zuverlässiger waren²⁵. Zusätzlich wurden größere Unstimmigkeiten durch Fußnoten im Text kenntlich gemacht, die gegebenenfalls die Aussagen anderer Interviewter zu diesem Thema wiedergeben.

²³ Das Verfahren zur Öffentlichkeitsbeteiligung in Berlin wird zumindest in seinen Grundzügen von der Berliner Wasserwirtschaft selbst veröffentlicht zum Beispiel in Form der Präsentationsfolien von Infoveranstaltungen und in den Endberichten der GEKS.

²⁴ Es kamen allerdings auch mehr als 2 gegensätzliche Aussagen vor.

²⁵ Bei einigen Interviewten konnten viele Daten durch weitere Recherchen als zutreffend eingestuft werden, weshalb auch nicht überprüfbare Daten als zuverlässiger eingestuft werden. Bei wenigen Interviewten hingegen traten gehäuft Unstimmigkeiten in den genannten Daten auf.

4 Wasserrahmenrichtlinie

Die Wasserrahmenrichtlinie (WRRL) der EU trat im Jahr 2000 in Kraft und wurde 2002 in Deutschland durch die Überarbeitung des Wasserhaushaltsgesetzes (WHG) rechtlich umgesetzt und anschließend in die Landeswassergesetze übertragen. Die Behörden der Bundesländer sind für die Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie in den Bundesländern zuständig. Die WRRL soll einen Ordnungsrahmen für den Schutz der Binnenoberflächengewässer, der Übergangsgewässer, der Küstengewässer und des Grundwassers schaffen und hat folgende grundsätzliche **Ziele**:

- Schutz und Verbesserung des Zustandes aquatischer Ökosysteme und des Grundwassers einschließlich von Landökosystemen, die direkt vom Wasser abhängen
- Förderung einer nachhaltigen Nutzung der Wasserressourcen
- schrittweise Reduzierung prioritärer Stoffe und Beenden des Einleitens/ Freisetzens prioritär gefährlicher Stoffe
- Reduzierung der Verschmutzung des Grundwassers
- Beitrag zur Minderung der Auswirkungen von Fluten und Dürren

[Koenzen, 02.11.2010; Mostert, 2003]

Alle europäischen Gewässer sollen bis 2015 den guten ökologischen Zustand erreichen (siehe Abb. 10), dies gilt ebenso für terrestrische Ökosysteme, die direkt mit den Gewässern assoziiert sind. Um die Ziele der WRRL zu erreichen erstellen die Länder alle sechs Jahre Bewirtschaftungspläne (erster Bewirtschaftungszeitraum 2009-2015) für die Flusseinzugsgebiete. [Mostert, 2003]

Der **Zeitplan** zur Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie bis 2015 beziehungsweise mit dem zweiten und dritten Bewirtschaftungszeitraum bis 2021 und 2027 ist in Abb. 9 dargestellt – hinzu kommen die Fristen zu Veröffentlichungen und Anhörungen der Öffentlichkeit:

- bis Ende 2006: Veröffentlichung des Zeitplanes und des Arbeitsprogramms
 - 2007 Anhörung 6 Monate
- bis Ende 2007: Veröffentlichung der wichtigsten Wasserbewirtschaftungsfragen
 - 2008 Anhörung 6 Monate
- bis Ende 2008: Veröffentlichung des Entwurfs des Bewirtschaftungsplanes mit dem Maßnahmenprogramm (erneut 2014, 2020)
 - 2009 Anhörung 6 Monate
- Ende 2009: Veröffentlichung des Bewirtschaftungsplanes mit dem Maßnahmenprogramm (erneut 2015, 2021)

[Rehfeld-Klein, 19.05.2010; Mostert, 2003]

Anfang 2010 wurde der erste Bewirtschaftungsplan an die EU-Kommission übergeben [Mostert, 2003]. Für den zweiten und dritten Bewirtschaftungszeitraum wiederholen sich die Anforderungen zur Anhörung im 6-Jahres-Rhythmus.

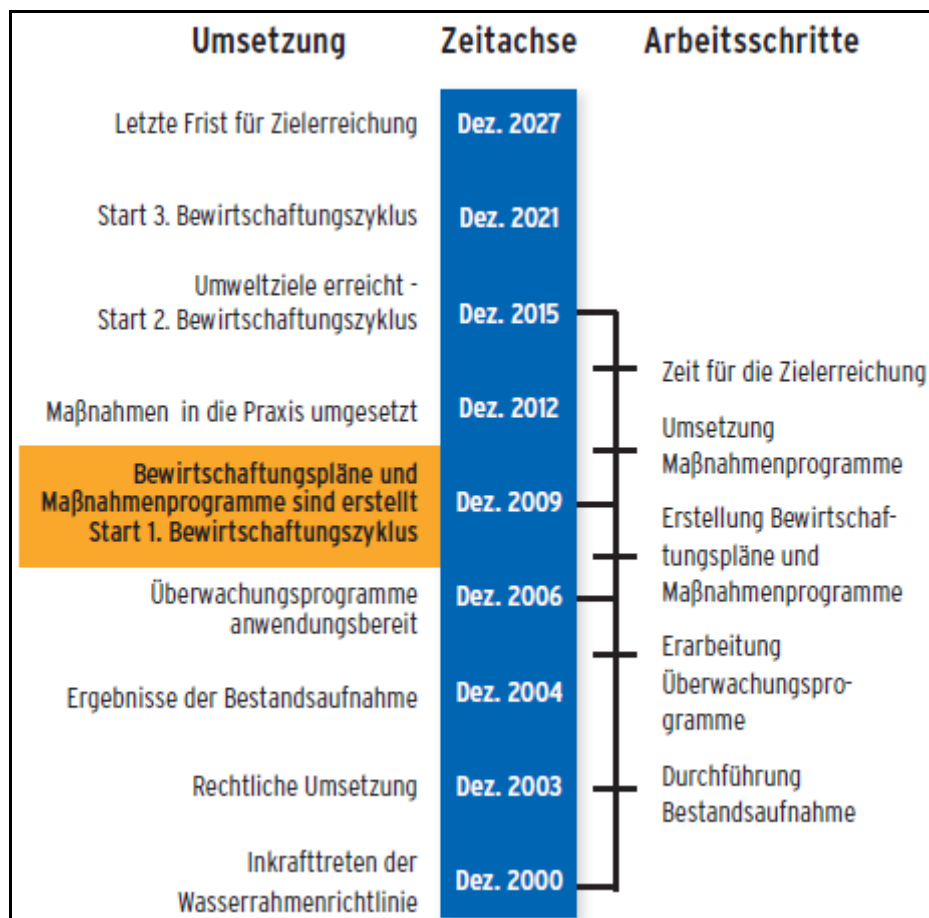


Abb. 9 Zeitachse zur Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie²⁶

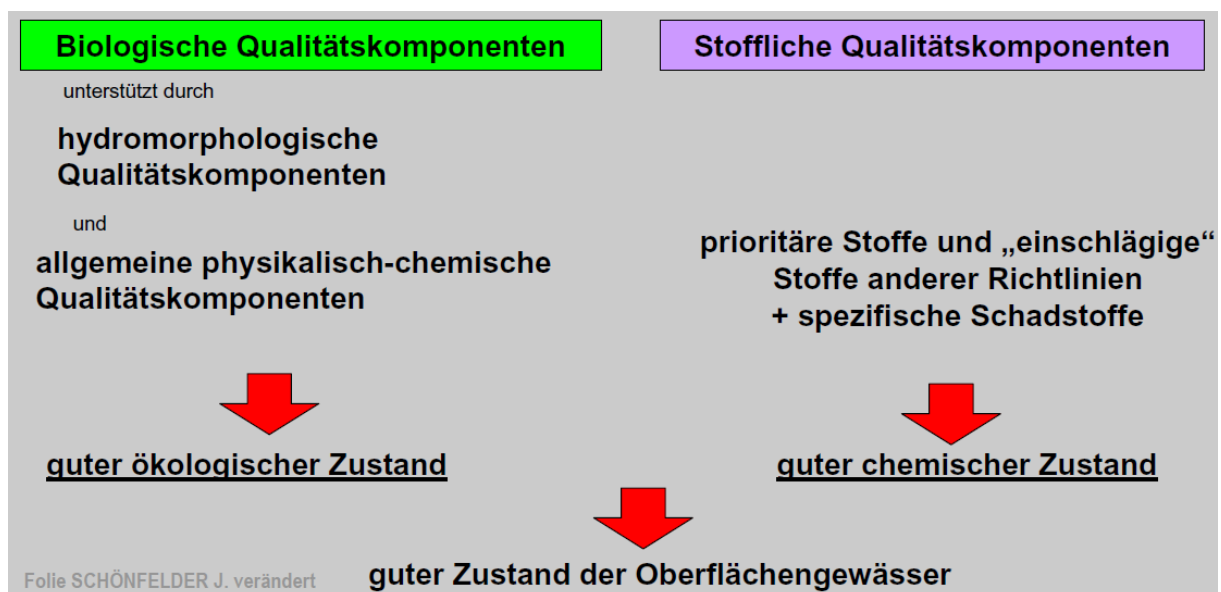


Abb. 10 Guter Zustand der Oberflächengewässer²⁷

²⁶ Aus [BMU, 2010]

²⁷ Aus [Herrn, 20.04.2010]

Die Frist den guten Zustand bis 2015 zu erreichen kann in einigen Fällen verlängert werden²⁸ und die Umweltziele können durch die Ausweisung der Wasserkörper als erheblich verändert (**HMWB: heavily modified water body**) oder künstlich (**AWB: artificial water body**) etwas herabgesetzt werden²⁹. [Mostert, 2003] HMWBs und AWBs müssen das gute ökologische Potenzial (Umsetzung aller möglichen und zielführenden Maßnahmen: höchstes ökologisches Potenzial³⁰; siehe auch Tab. 13) erreichen und nicht den guten ökologischen Zustand (für NWB: natural water body), der als Bezugsmaßstab das Referenzgewässer hat (bester natürlicher Zustand). Für künstliche Gewässer wurde der natürliche Zustand als Bezugsmaßstab für ungeeignet betrachtet, zumal diese Gewässer von Menschenhand geschaffen wurden und so nie einen natürlichen Zustand hatten, der als Referenz für die ökologische Bewertung herangezogen werden kann. Mit der Sonderregelung für erheblich veränderte Gewässer sollte verhindert werden, dass der gute ökologische Zustand von im Ursprung natürlichen, aber stark genutzten Gewässern nur erreicht werden kann, wenn die Nutzungen aufgegeben werden. [UBA, 2010] Die Ausweisung als HMWB soll also die Möglichkeit bieten, Nutzungen, die nicht aufgegeben werden können oder für die es keine Alternativen als bessere Umweltoption gibt (wegen zum Beispiel unverhältnismäßig hoher Kosten), unter reduzierten ökologischen Anforderungen beizubehalten. Bei der Bewertung der Nutzungen, der machbaren Maßnahmen und der Ausweisung als NWB, HMWB oder AWB bestehen Spielräume für die Länder. Neben den ‚physischen‘ Gegebenheiten spiegeln die Ausweisungen und das Vorgehen bei der Ausweisung auch die Gewichtungen anderer Faktoren (ökonomische, soziale) durch die Verantwortlichen wider.

Zur Bestandsaufnahme 2004 sollte die vorläufige Ausweisung erfolgen und bis spätestens 2009 im ersten Bewirtschaftungsplan die rechtlich wirksame Ausweisung. [UBA, 2010] Die Ausweisung wird bei der Erstellung der darauf folgenden Bewirtschaftungspläne überprüft.

Ebenso wie für die Ausweisung von HMWB gibt es verschiedene Leitfäden zur Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie. Da es bei der WRRL sehr viele Interpretationsspielräume gibt, Aspekte für die konkrete Umsetzung näher ausgeführt werden müssen und es viel internationaler Koordination bedarf, haben sich die Europäische Kommission und die Mitgliedsstaaten im Mai 2002 auf eine gemeinsame Umwetzungsstrategie (**Common Implementation Strategy**) geeinigt [Mostert, 2003]. Dafür wurden 29 nicht bindende Leitfäden (Guidance Documents) entwickelt, die in Tab. 5 aufgeführt sind.

²⁸ In Berlin und Hamburg ist das eher die Regel als die Ausnahme.

²⁹ Daneben gibt es noch weitere Ausnahmetatbestände (siehe [BMU, 2010]).

³⁰ Das gute ökologische Potenzial weicht geringfügig vom höchsten ökologischen Potenzial ab, so wie der gute ökologische Zustand vom besten ökologischen Zustand.

Tab. 5 CIS-Leitfäden³¹

- | |
|---|
| <ul style="list-style-type: none">• Economics and the Environment - The Implementation Challenge of the Water Framework Directive• Identification of Water Bodies• Analysis of Pressures and Impacts• Identification and Designation of Heavily Modified and Artificial Water Bodies• Transitional and Coastal Waters - Typology, Reference Conditions and Classification Systems• Towards a Guidance on Establishment of the Intercalibration Network and the Process on the Intercalibration Exercise• Monitoring• Public Participation• Implementing the Geographical Information System Elements (GIS)• Rivers and Lakes - Typology, Reference Conditions and Classification Systems• Planning Processes• The Role of Wetlands in the Water Framework Directive• Overall Approach to the Classification of Ecological Status and Ecological Potential• Guidance on the Intercalibration Process (2004-2006)• Groundwater Monitoring (WG C)• Groundwater in Drinking Water Protected Areas• Direct and indirect inputs in the light of the 2006/118/EC Directive• Groundwater Status and Trend Assessment• Surface water chemical monitoring• Exemptions to the environmental objectives• Guidance for reporting under the WFD• Updated WISE GIS guidance (Nov 2008)• Eutrophication Assessment in the Context of European Water Policies• River Basin Management in a changing climate• Chemical Monitoring of Sediment and Biota• Risk Assessment and the Use of Conceptual Models for Groundwater• Deriving Environmental Quality Standards• Preparation of Priority Substances Emissions Inventory• Reporting under the Floods Directive |
|---|

Trotz dieser Leitfäden bleibt ein hohes Maß an **Flexibilität und Spielraum** bei der Umsetzung der WRRL für die Behörden der Länder bestehen, in der Prozessgestaltung und den Ergebnissen (Festlegung der Ziele für einzelne Wasserkörper), maßgeblich durch die Formulierung genereller und langfristiger Ziele ohne detaillierte Vorschriften oder festgelegte Umweltstandards (ausgenommen die Vorgaben zum chemischen Zustand und den prioritären Substanzen). [Liefferink et al., 2011]

Dazu identifizieren Liefferink et al. eine Reihe von Freiheitsgraden oder Pfaden (frei übersetzt):

- Mitgliedsstaaten sollen den Flusseinzugsgebietsansatz wählen, sind aber relativ frei dies mehr zentral oder dezentral zu organisieren.
- Sie können die Beteiligung der Stakeholder und der breiteren Öffentlichkeit, die von der WRRL nur generell gefordert wird, auf ihre eigene Weise organisieren.
- Sie haben erhebliche Freiheit inwiefern sie die Anforderungen der WRRL in andere Politikfelder integrieren.

³¹ Aus http://ec.europa.eu/environment/water/water-framework/facts_figures/guidance_docs_en.htm (Zugriff: 03.06.2014)

- Sie haben ihre eigenen Wasserkörper als NWB, HMWB oder AWB auszuweisen. Dies hat ‚realen‘ Einfluss auf die Endziele (guter Zustand oder gutes Potenzial).
- Sie können wählen die Formalisierung der Festlegung von Zielen und Umweltstands strenger oder mehr offen und flexibel zu gestalten.
- Mitgliedsstaaten können wählen von Ausnahmen gebrauch zu machen (zeitlich oder durch geringere Ziele) oder nicht.

[Liefferink et al., 2011]

Die eher zentrale oder dezentrale Organisation in Flusseinzugsgebieten oder auch in Teileinzugsgebieten bestimmt maßgeblich die Spielräume zur Prozessgestaltung auf den ‚tieferen‘ Behördenebenen und vorhandene oder nicht vorhandene aber notwendige Koordinationsprozesse bei Abstimmungen über Verwaltungsgrenzen hinweg, wie bei Berlin und Hamburg (innerhalb der Stadt und über die Landesgrenzen hinaus).

Des Weiteren ergeben sich durch diese Spielräume die verschiedensten Möglichkeiten sowohl andere Behörden als auch die interessierte und die breite Öffentlichkeit auf verschiedenen Ebenen und zu verschiedenen Zeitpunkten im Umsetzungsprozess zu informieren und zu beteiligen. Die Zusammenarbeit der Akteure wird für den Erfolg der Umsetzung der WRRL als essentiell angenommen.

Für die **Beteiligung der Öffentlichkeit** hat Mostert vier, allgemeine und konkretere, Vorgaben in der Wasserrahmenrichtlinie identifiziert (frei übersetzt):

- Die WRRL enthält die generelle Aufforderung, die aktive Beteiligung am Umsetzungsprozess der Richtlinie zu fördern (Art. 14).
- Die WRRL fordert drei Runden einer schriftlichen Anhörung im Planungsprozess (Art. 14; siehe Zeitplan oben).
- Die Eingaben der Öffentlichkeit müssen gesammelt, verarbeitet und ernsthaft berücksichtigt werden (Annex VII, Punkt A9).
- Die Öffentlichkeit muss Zugang zu Hintergrundinformationen erhalten (Art. 14, Annex VII, Punkt A11).

[Mostert, 2003]

Während die letzten drei Punkte kaum Spielraum lassen, wird gerade der erste Punkt zur Förderung der aktiven Beteiligung der Öffentlichkeit von den Ländern beziehungsweise den Behörden sehr unterschiedlich ausgelegt beziehungsweise ausgelebt. Darin spielen die Einstellung zur Beteiligung der Öffentlichkeit der Verantwortlichen, die Struktur der Planungsprozesse als auch personelle und finanzielle Ressourcen und andere Faktoren eine Rolle. Ein Schwerpunkt dieser Arbeit sind die Unterschiede in der Beteiligung, der

Kooperation der verschiedenen Akteure, von Öffentlichkeit und anderen Behörden in Berlin und Hamburg, die durch das Ausleben der Spielräume in den Vorgaben der WRRL möglich sind.

Die Flusseinzugsgebiete sollen durch die Wasserrahmenrichtlinie erstmals über administrative Grenzen hinaus beplant werden. [SenGUV, 2009b] Bis Ende 2002 hatten die Mitgliedstaaten dafür ihre **Flussgebietseinheiten** (Einzugsgebiete) zu benennen (ebenso Grundwasserkörper, die Flussmündungen und eine nautische Meile der Küstengewässer). [Mostert, 2003] Auf deutschem Hoheitsgebiet liegen insgesamt 10 Flussgebietseinheiten, von denen 9 über die Grenzen hinausgehen (siehe Abb. 11), also eine internationale Kooperation notwendig ist.

Berlin und Hamburg liegen beide vollständig in der Flussgebietseinheit Elbe (FGG Elbe: Vereinbarung der Umweltminister im Elbegebiet 2003; siehe Abb. 12), sie müssen innerhalb Deutschlands mit den Bundesländern Schleswig-Holstein, Niedersachsen, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen-Anhalt, Sachsen, Thüringen und Brandenburg kooperieren und international mit der Tschechischen Republik, Polen und Österreich in der Internationalen Kommission zum Schutz der Elbe (IKSE). [SenStadt, 2004]

Unterhalb dieser Ebene gibt es in der FGG Elbe Koordinierungsräume (Teileinzugsgebiete), ausgerichtet an den Hauptzuflüssen der Elbe (siehe Abb. 13). Demnach liegt Hamburg im Koordinierungsraum Tideelbe (Abstimmung mit Schleswig-Holstein, Niedersachsen, Sachsen-Anhalt) und Berlin im Koordinierungsraum Havel (Abstimmung mit Brandenburg, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Mecklenburg-Vorpommern: vertraglich vereinbart). [SenStadt, 2004]

Einen Austausch, planerische und organisatorische Absprachen, in der Flussgebietseinheit und in den Koordinierungsräumen gibt es durch regelmäßige Arbeitstreffen. [SenStadt, 2004] In der FGG Elbe ist die Elbministerkonferenz das höchste Gremium, es folgt der Elberat³² (tagt ein Mal im Jahr³³), darunter gibt es den Koordinierungsrat³⁴ mit vier Sitzungen im Jahr. Des Weiteren gibt es noch verschiedene fachliche Arbeitsgruppen: die Grundwassergruppe (mindestens 4 Treffen im Jahr), die Öffentlichkeitsbeteiligungsgruppe (mindestens 4 Treffen im Jahr) und die Oberflächenwassergruppe (6-8 Mal im Jahr), sowie zu Hochwasserrisikomanagement und Ökonomie. Die Treffen finden derzeit alle in Berlin statt, da Berlin den Vorsitz der FGG Elbe inne hat (Wechsel alle 3 Jahre). Auf Ebene der Koordinierungsräume,

³² Berlin: Mitglied Abteilungsleiter [Interview SenStadtUm D, 11.03.2014]

³³ Die Häufigkeit der Treffen auf den verschiedenen Ebenen wurde durch den Interviewten geschätzt.

³⁴ Hamburg: Abteilungsleiter [Interview SenStadtUm D, 11.03.2014]

sei die Tideelbe der einzige Koordinierungsraum, der sich noch treffe. [Interview BSU A, 17.03.2014; Interview SenStadtUm D, 11.03.2014]

Zusätzlich zum Austausch auf der Ebene der Flussgebietseinheiten gibt es den Zusammenschluss der obersten Landesbehörden zur Länderarbeitsgemeinschaft Wasser (LAWA) zur gemeinsamen Abstimmung von Fachfragen auf zwei Ebenen der Umweltministerkonferenz und den Ausschüssen zu Fachfragen. Dazu gehört beispielsweise der LAWA-Ausschuss Oberflächengewässer³⁵. [Interview SenStadtUm D, 11.03.2014]

³⁵ Hamburg: Mitglied Referatsleiter Wasserwirtschaft [Interview SenStadtUm D, 11.03.2014]



Abb. 11 Flussgebietseinheiten in Deutschland³⁶

³⁶ Aus [BMU, 2004]

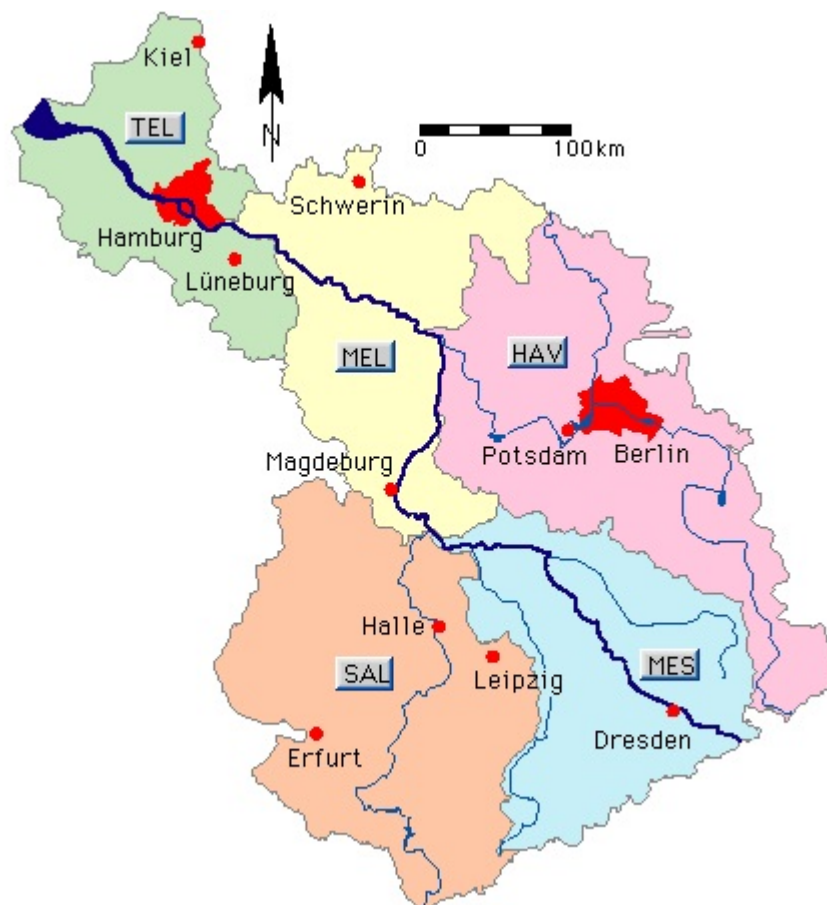


Abb. 12 Deutsches Einzugsgebiet der Elbe³⁷

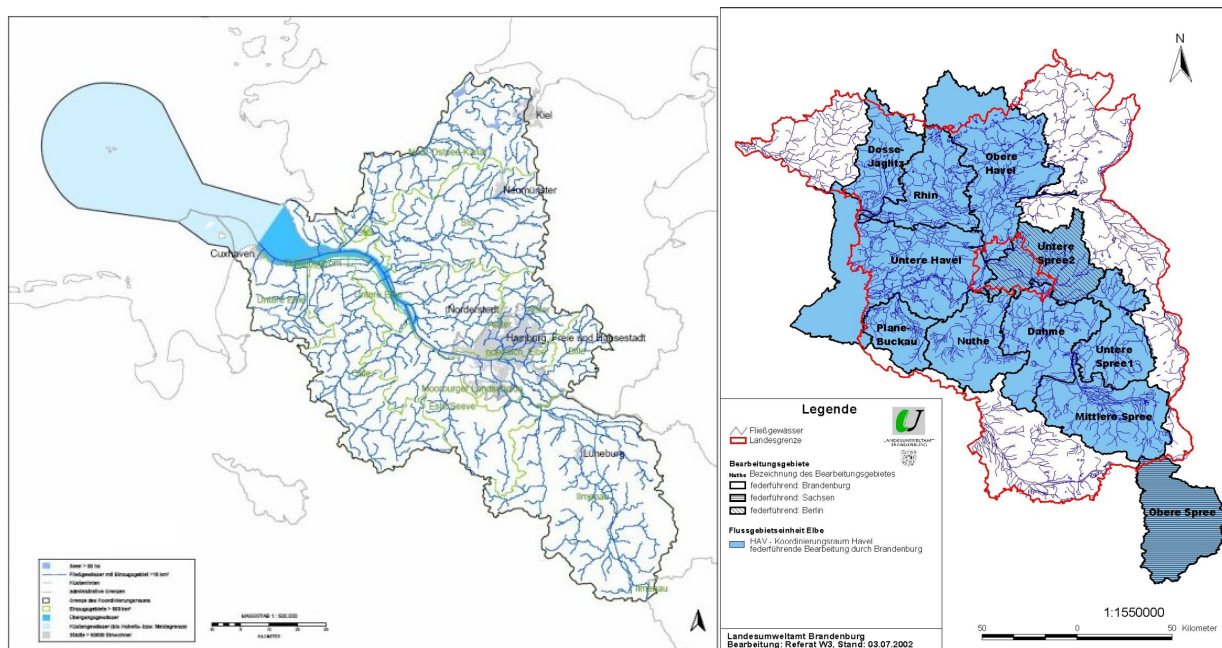


Abb. 13 Koordinierungsraum Tideelbe (l.) und Havel (r.)³⁸

³⁷ Aus [Meier, 25.04.2009]

³⁸ <http://www.hamburg.de/wrrl/151780/wrrl-begriffe/> und <http://www.mugv.brandenburg.de/cms/detail.php/bb1.c.291994.de?highlight> (Zugriff: 01.06.2014)

5 Berlin

„Die Gewässer im Ballungsraum Berlin und seinem Umland sind kettenartig miteinander verbunden. Während die Gewässergüte der Dahmeseen im Südosten Berlins maßgeblich durch die Zuflüsse aus dem Land Brandenburg bestimmt wird, werden die Havelgewässer unterhalb der Metropole Berlin güteseitig maßgeblich durch das Land Berlin beeinflusst. Eine Erreichung der Umweltziele in den Gewässern im Ballungsraum Berlin und Umland ist somit nur gemeinsam möglich.“

[SenGUV und MUGV, 2011: 3]

Das reduzierte, nach Wasserrahmenrichtlinie berichtspflichtige, Gewässernetz (Fließgewässer mit mehr als 10 km² Einzugsgebietsgröße, stehende Gewässer ab 0,5 km² Fläche) umfasst in Berlin rund 250 km, also rund 30 % der Gesamtlauflänge der Berliner Gewässer (650 km). Nach Kriterien der WRRL ergeben sich circa 46 Oberflächenwasserkörper mit Einzugsgebietsgrößen innerhalb Berlins zwischen 10 und 100 km², deren Übergangsbereiche mit Brandenburg abgestimmt wurden. Dabei hat sich ergeben, dass keine Wasserkörpergrenzen auf der Landesgrenze liegen. Die Typologie sei die wesentliche Grundlage zur Bewertung der Oberflächengewässer. Bei den Berliner Gewässern handelt es sich vorwiegend um sandgeprägte und organisch geprägte Tieflandbäche und Seeausflüsse. Aus dem reduzierten Gewässernetz sind bei der Bestandsaufnahme 2004 110 km als künstlich, circa 100 km wegen Veränderungen der Gewässermorphologie als erheblich verändert und nur zwei Gewässer als annähernd naturnah bewertet worden. Bereits 2004 erreichten also nur circa 1 % aller Berliner Gewässer die Ziele der WRRL und bei 25 % wurde die Zielerreichung ohne Maßnahmen als unklar und bei 74 % als unwahrscheinlich eingeschätzt³⁹. [SenStadt, 2004] Bathe [2010]⁴⁰ gibt an, dass in Berlin von 26 Fließgewässern 8 als erheblich verändert und 7 als künstlich ausgewiesen wurden, alle 12 Standgewässer sind als natürlich ausgewiesen worden.

Die konzeptionelle Vorarbeit wurde schon für viele Maßnahmen geleistet, die Umsetzung ist allerdings noch nicht weit vorangeschritten. An der Panke wurden bislang zur Verbesserung der Durchgängigkeit zwei Querbauwerke (2012/2013) umgebaut und die Durchgängigkeit der Erpe wurde nachgewiesen. [Interview SenStadtUm C, 11.03.2014] Trotzdem der angepassten Gewässerunterhaltung eine zentrale Bedeutung durch die Wasserwirtschaft beigemessen wird [SenStadtUm, 2011], wurde mit einer veränderten Gewässerunterhaltung

³⁹ Die Bewertung erfolgte für alle Gewässer am Maßstab eines guten ökologischen Zustandes, nicht am ökologischen Potenzial, da dessen Ziele besonders für hochurbane Gewässer und Bundeswasserstraßen 2004 noch unklar waren. [SenStadt, 2004]

⁴⁰ Als Quelle wird Wasserblick.net genannt.

bislang kaum begonnen. Die Verantwortlichen für die Gewässerunterhaltung haben erste Versuche zur Stromstrichmahd an der Erpe und der Wuhle vorgenommen und in die Wuhle partiell Totholz⁴¹ eingebracht. An der Erpe wurde eine ingenieurbologische Uferbefestigung umgesetzt. Die Umsetzung an der Panke, dem als erstes fertig gestellten Gewässerentwicklungskonzept (GEK) in Berlin, verzögert sich, da sich die Planungen immer noch im Planfeststellungsverfahren befinden. Derzeit gibt es die Baugenehmigung nur für eine UEP-Maßnahme⁴² zu den Ersatzstrukturen im Weddinger Pankebereich. Weit vorangeschritten ist die Sanierung des Mischwassersystems mit den Stauraumerweiterungen in der Mischwasserkanalisation durch die Berliner Wasserbetriebe (Projektträger). [Interview SenStadtUm C, 11.03.2014; Interview SenStadtUm A, 24.02.2014] Auch Regenwasserbehandlungsanlagen (15) sind seit dem Jahr 2000 errichtet worden um den Nähr- und Schadstoffeintrag in die Gewässer zu mindern. [SenGUV, 2009b]

Wegen der Stilllegung des Klärwerkes Falkenberg wurde die Neue Wuhle bereits zwischen 2006 und 2008 neu gestaltet, durch den Rückbau und Umbau von Wehren, Abstürzen und technischen Einbauten zur Herstellung eines durchgängigen Biotopverbundes, durch die Anhebung und die Gestaltung der Gewässersohle, die naturnahe Ufergestaltung und die Niedrigwasserspeisung von der Neuen in die Alte Wuhle. [SenGUV, 2009b]

Tab. 6 Fließgewässer Berlins mit einem Einzugsgebiet > 10 km² (Ausschnitt)

Fließgewässer	Einzugsgebiet in km ³ (gesamt)	Einzugsgebiet in km ³ (Berlin)	Gewässerlänge in km (Berlin)	Gewässerlänge in km (gesamt)
Spree	10105,0	174,3	45,12	385,0
Fredersdorfer Mühlenfließ	115,6	7,4	3,1	35,0
Neuenhagener Mühlenfließ	221,5	13,8	4,1	31,8
Wuhle	101,0	56,8	15,2	16,5
Panke	198,3	46,8	20,2	29,0
Tegeler Fließ	172	80,3	9,9	30,4
[SenStadt, 2004]				

⁴¹ An der Panke ist dies nicht so einfach möglich, da sie stärker von der Hochwasserdynamik betroffen ist [Interview SenStadtUm C, 11.03.2014].

⁴² EU-Umweltentlastungsprogramm

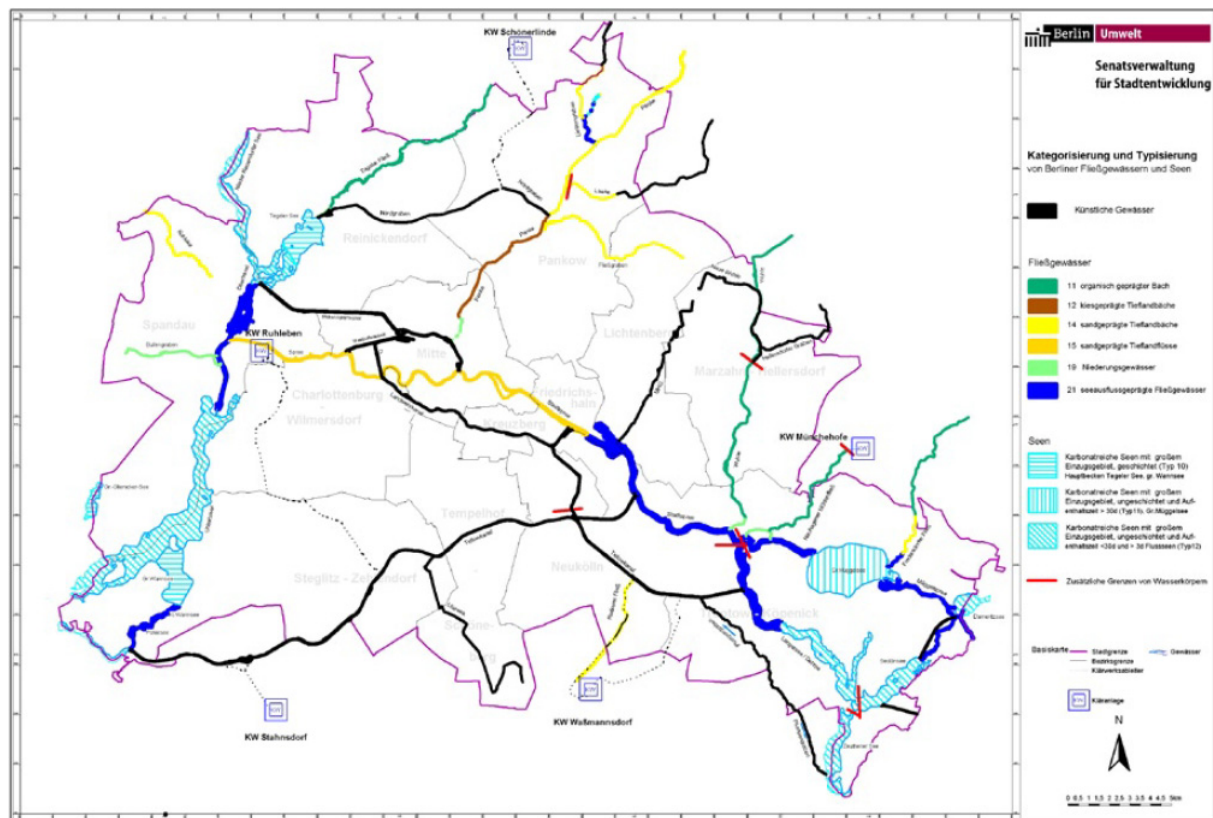


Abb. 14 Abgrenzung von Wasserkörpern, Typisierung der Berliner Gewässer⁴³

5.1 Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt

Die Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie liegt in der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt in der Abteilung VIII Integrativer Umweltschutz (unter dem Senator für Verkehr und Umwelt siehe Abb. 15) im Referat VIII E Wasserwirtschaft, Wasserrecht und Geologie (siehe Abb. 17). Das Referat ist für die ersten zwei Planungsphasen zuständig, die Defizitbewertung, die Hydraulik und die Erstellung von Gewässerentwicklungskonzepten und anderen übergreifenden Planungskonzepten. Damit legt das Referat die Maßnahmen fest, die konkrete bauliche Ausführung wird allerdings in einer anderen Abteilung, der Abteilung X für Tiefbau, im Referat Projektmanagement (X PW) erarbeitet, welches auch die Ausschreibung an Baufirmen organisiert. Als die Wasserwirtschaft noch der Senatsverwaltung für Gesundheit, Umwelt und Verbraucherschutz zugeordnet war, waren sie sogar einem anderen Senator unterstellt als die Abteilung Tiefbau. Unklar bleibt immer, wie die Zuordnungen nach den nächsten Wahlen aussehen. [Interview SenStadtUm C, 11.03.2014; Interview SenStadtUm A, 24.02.2014]

⁴³ Aus [SenStadt, 2004]: schwarz: künstliche Gewässer; grün: organisch geprägter Bach; braun: kiesgeprägter Tieflandbach; gelb: sandgeprägter Tieflandbach; orange: sandgeprägter Tieflandfluss; hellgrün: Niedrigungsgewässer; dunkelblau: seeausflussgeprägte Fließgewässer

Die Wasserwirtschaft bestellt die konkrete Bauplanung bei Referat X PW und finanziert die Umsetzung durch das Referat X PW beziehungsweise X OW. Wenn für die Bauplanung ein Planfeststellungsverfahren notwendig ist, müssen die Unterlagen von der Wasserbehörde genehmigt werden, die ebenfalls in Abteilung VIII aber in einem anderen Referat sitzt. Maßnahmen im Rahmen der Gewässerunterhaltung⁴⁴, der rechtliche Unterschied zu den Baumaßnahmen wird als fließend bezeichnet, werden ebenfalls an die Abteilung X übergeben, allerdings an das Referat Objektmanagement (X OW)⁴⁵. Manchmal sei die Frage nach dem richtigen Ansprechpartner schwierig, weil die Zuständigkeiten in der Gewässerunterhaltung unklar sind. Zum Teil werden auch die Bezirke bei der Umsetzung aktiv, zum Beispiel bei Steggenehmigungen, Uferzonen und Ausgleichsmaßnahmen in stehenden Gewässern. [Interview SenStadtUm C, 11.03.2014; Interview SenStadtUm A, 24.02.2014]

Aufgrund der inhaltlichen Überschneidungen aber auch der Zielkonflikte zum Naturschutz ist eine enge Abstimmung mit dem Referat Naturschutz, der Landschaftsplanung, Forstwesen (I E) notwendig [Interview SenStadtUm A, 24.02.2014]. Aber bereits in derselben Behörde wisse die Rechte nicht was die Linke tut. Die Abteilung I für Stadt- und Freiraumplanung ist dem Staatssekretär für Bauen und Wohnen zugeordnet und sitzt damit in einem anderen Haus (siehe Abb. 16). In der Wasserwirtschaft wisse man deswegen nicht, wann das Referat für Naturschutz beispielsweise an die Öffentlichkeit geht und den Bürgern etwas zur FFH-Ausweisung erzählt und welche Informationen sie rausgeben. So könne man zu diesen Anlässen nicht zur Abstimmung mitlaufen. [Interview SenStadtUm C, 11.03.2014]

Im Folgenden sind Aufgabenschwerpunkte der Referate D (Wasserbehörde) und E (Gruppe 2: Wasserwirtschaft) der Abteilung VIII detaillierter aufgeführt. Alle Konzeptplanungen zur WRRL werden in der Gruppe VIII E 2 erstellt.

Referat VIII D Gewässerschutz (Wasserbehörde)

- VIII D 1: Grundwasserschutz, Wasserschutzgebiete
- VIII D 2: Schutz der oberirdischen Gewässer
- VIII D 3: Grundwasserbenutzungen

Referat VIII E Wasserwirtschaft, Wasserrecht und Geologie:

- VIII E 1: Wasserrecht

⁴⁴ Aufgaben der Gewässerunterhaltung: u.a. Freihalten der Uferzone, Räumung des Gewässerbetts, das Ausbessern der Uferbefestigung, die Pflege und Entwicklung der Uferbepflanzung, Sanierung des Gewässers [Umweltportal, o. J.]

⁴⁵ Die Zuständigkeiten in der Gewässerunterhaltung sind räumlich aufgeteilt nach Nord, Süd etc. [Interview SenStadtUm A, 24.02.2014].

- Gesetz- und Verordnungsgebung auf den Gebieten des Wasser- und Fischereirechts
- Umsetzung von EG-Richtlinien auf dem Gebiet des Wasserrechts
- Aufgaben der Oberen Fischereibehörde
- Rechts- und Fachaufsicht über das Fischereiamt

➤ VIII E 2: Wasserwirtschaft und Landeshydrologie

- Grundlagenplanungen für die Wasserwirtschaft Berlins
- Fachliche Steuerung und Koordination von Maßnahmen zur Umsetzung der europäischen Wasserrahmenrichtlinie im Rahmen der Flussgebietsgemeinschaft Elbe und speziell im Spree-Havel-Raum
- Koordinierungs- und Steuerungsaufgaben mit Brandenburg (Lohsa II, Niedrigwasser)
- Chemisch-physikalische und biologische Überwachung der Qualität der Berliner Oberflächengewässer und des Grundwassers sowie der Wasserstände und Abflüsse in Oberflächengewässern
- Koordinierung und Steuerung der Berliner Abflusssituation in Abstimmung mit dem Wasser- und Schifffahrtsamt Berlin
- Sanierungspläne für Oberflächengewässer
- LAWA-Verbindungsstelle

VIII E 3: Landesgeologie und Landesgrundwasserdienst

- geologische Informationen des Landes Berlin nach dem Lagerstättengesetz
- berlinweites Grundwassermanagement durch Erhebung grundwasserrelevanter Daten (seit 1870)
- Betrieb des Landesgrundwassermessnetzes zur Überwachung der Grundwasserstände
- Bearbeitung des geologischen Atlas von Berlin
- hydrogeologische Auskünfte
- Erstellung von aktuellen Grundwassergleichenkarten
- Fachauskünfte für Planung und Durchführung von lokalen Baumaßnahmen einschließlich Erdwärmesonden
- Auskünfte zu Leitungsanfragen bei Baumaßnahmen hinsichtlich der Lage von Grundwassermessstellen

[Interview SenStadtUm C, 11.03.2014]

Die Wasserwirtschaft arbeitet als sehr interdisziplinäres Team (Ausbildungshintergrund: Biologen, Wasserbauer, Biologen mit naturschutzfachlichem Hintergrund, 2 Hydrologen, Leitung: Wasserwirtschaft). Die Aufgaben werden je nach Hintergrund und Auslastung der Mitarbeiter vergeben. Die ungefähre Aufgabenverteilung ist der Tab. 7 zu entnehmen (Spalte

= Mitarbeiter). [Interview SenStadtUm A, 24.02.2014] Auf dieser Ebene werden alle Fragen zur Wasserwirtschaft fachlich entschieden, da es darüber kaum beeinflussende Ebenen gibt. Die Wasserwirtschaft nimmt damit auf Landesebene ministerielle Aufgaben wahr. [Interview SenStadtUm A, 24.02.2014]

Entscheidend für die Aufgabenteilung in Berlin ist ebenfalls die Zuständigkeitsverteilung für die Gewässer. Durch eine politische Entscheidung fällt in die Zuständigkeit des Senates alles was fließt und in die der Bezirke alles was steht, ausgenommen die großen Flusseen. So kommen teilweise chaotische Zuständigkeitskonstrukte⁴⁶ zustande („*Das ist eine kleine bis mittlere Katastrophe.*“), wo sich die Wasserwirtschaft einen fachlichen Spielraum für die Verteilung der Zuständigkeiten wünschen würde. Glücklicherweise sei bei den Gewässerentwicklungskonzepten (Konzeptplanung) die Zuständigkeit der obersten Behörden, also dem Senat in Berlin, durch die WRRL festgeschrieben. [Interview SenStadtUm A, 24.02.2014]

Festzuhalten ist also, dass für die Gestaltung von Gewässern 2. Ordnung und zum Teil 3. Ordnung der Senat zuständig ist, für stehende Gewässer und jene ab der 3. Ordnung sind die Bezirke zuständig. Der ordnungsbehördliche Vollzug eines vom Senat ausgewiesenen Uferstreifens obliegt den Bezirken (unterste Wasserbehörden), ebenso wie die Steggenehmigungen. [Interview SenStadtUm C, 11.03.2014; Interview SenStadtUm A, 24.02.2014] Die Unterhaltung von Bundeswasserstraßen (Gewässer 1. Ordnung = schiffbar) obliegt dem Wasser- und Schifffahrtsamt Berlin, sonstige Gewässer 1. Ordnung und jene Fließgewässer 2. Ordnung ist die Abteilung X Tiefbau (O W) der Senatverwaltung zuständig. Die Unterhaltung stehender Gewässer 2. Ordnung bei den Bezirksämtern kann je nach Aufteilung von den Naturschutzämtern oder Grünflächenämtern wahrgenommen werden. [Umweltportal, o. J.]

Die Konflikte mit Steggenehmigungen in der laufenden Planung hat man inzwischen durch Absprachen mit den Bezirken gelöst, so dass keine Steggenehmigungen während der GEK-Planung erteilt werden (mit Ausnahmen). Damit soll zum einen abgewartet werden, welche Stege mit dem Konzept möglich sind und zum anderen soll vermieden werden, dass Streitigkeiten über Steggenehmigungen zwischen Bürgern auf den Veranstaltungen der Senatsverwaltung ausgetragen werden, die für die Genehmigungspraxis nicht verantwortlich ist. [Interview SenStadtUm A, 24.02.2014]

⁴⁶ Beispiel: Kleine Grunewaldseenkette (3 Seen frei verbunden) und der Halensee: Für die Seen ist der Bezirk zuständig, für das Verbindungsrohr (fließendes Wasser) eine Stelle beim Senat, für die Pumpbauwerke am „Einlass/ Auslass“ der Seen wiederum eine andere Stelle beim Senat. Noch komplizierter wird es, wenn ein Gewässer die Bezirksgrenzen überschreitet und somit mehrere Bezirke zuständig sind.

Nicht gelöst sind Schwierigkeiten, wenn Maßnahmen durch die unteren Behörden nicht umgesetzt werden. „Alle vier Jahre ist der Zuschnitt der Bezirksämter anders, die Abteilungen sind anders zusammengewürfelt und wenn ein Bürgermeister einer anderen Partei gewählt wird, kann sich da alles ändern. Es ändern sich meist weniger die Akteure, sondern das was politisch gewünscht ist (zum Beispiel Richtung Naturschutz oder Tourismus). Wenn ein wertfreies Konzept entwickelt wird (GEK) wird es umgesetzt oder landet in der Schublade.“ In Brandenburg ist das ähnlich. [Interview SenStadtUm A, 24.02.2014] Letzteres kann ebenfalls zu Konflikten führen, da fertige Konzepte unter Federführung Berlins an Brandenburg übergeben werden und sich die weitere Bearbeitung und die Umsetzung des Konzeptes dann nach den Prioritäten Brandenburgs richten. [Interview SenStadtUm C, 11.03.2014]

Damit ergeben sich verschiedene Ebenen und Möglichkeiten für Koordination und Konflikte, die in der Darstellung der Maßnahmenplanung Berlins in den folgenden Kapiteln dargestellt werden. Es ergeben sich weniger gewässerspezifische übergreifende Maßnahmen und gewässerspezifische Maßnahmen, die in der Regel in umfassenden Gewässerentwicklungskonzepten (GEKs) geplant werden.

Tab. 7 Aufgabenverteilung zur WRRL in der Wasserwirtschaft Berlin

Leitung Gruppe Wasserwirtschaft			
<ul style="list-style-type: none"> - Leitung Wasserwirtschaft - fachliche und organisatorische Koordination WRRL und Hochwasserrisikomanagement-Richtlinie (HWRM-RL) - Grundsatzfragen - Monitoring und sonstige fachbegleitende Aufgaben - Organisation des Berliner Vorsitzes der FGG Elbe 2013-2015 (mit Unterstützung durch eine neu geschaffene Stelle) 			
Seit 1991 Mitarbeiter (drei kleine Arbeitsgruppen)/ Seit ~1996 Leitung (Fusion der Arbeitsgruppen)			
a	b	c	d
Leitung/ Koordination GEKs			
Ökologisches Monitoring	Studien zur Durchgängigkeit an Spree und Havel (bevor dies in die Verantwortung der Eigentümer (Bund) übergang)	Konzepte Beteiligungsprozesse	Schnittstelle zu naturschutzfachlichen Fragestellungen wie z. B. FFH-RL
Begleitung GEK und Maßnahmenumsetzung bei ökologischen Fragen	Aufgaben im Rahmen der Beteiligung von Genehmigungsverfahren an Fließgewässern	Moderation Beteiligungsprozesse	Entwicklung hydrologischer Vorgaben im Rahmen der Förderbewilligungen der Berliner Wasserwerke
Ausweisung NWB, HMWB, AWB	Länderübergreifende WRRL-Konzepte an Wasserstraßen	Öffentlichkeitsarbeit	
Strukturgütekartierung	Regenwasserbewirtschaftungskonzepte		
Defizitanalyse			
Typisierung			
Mitarbeit in LAWA-Gremien	Aufgaben zur Umsetzung der HWRM-RL	Messe WasserBerlin	
Seit 2006	Seit 2008	Seit 2006	Seit März 2005
[Interview SenStadtUm C, 11.03.2014] [Interview SenStadtUm D, 11.03.2014] [Interview SenStadtUm B, 24.02.2014] [Interview SenStadtUm A, 24.02.2014] [Schriftl. Mittl. May, 11.03.2014]			

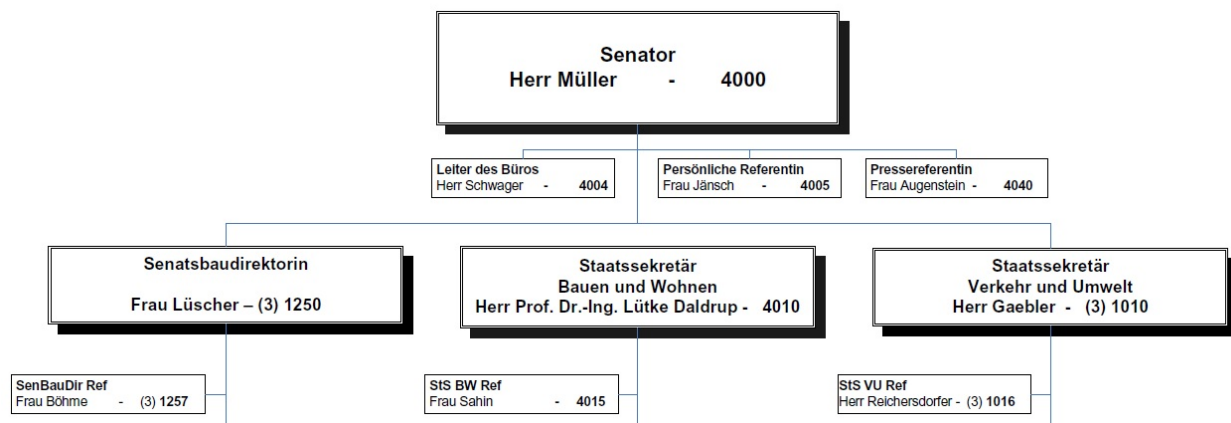


Abb. 15 Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt: Staatssekretäre⁴⁷

⁴⁷ Ausschnitt Organigramm aus http://www.stadtentwicklung.berlin.de/wir_ueber_uns/download/ogr07_04_2014.pdf (Zugriff: 27.05.2014)

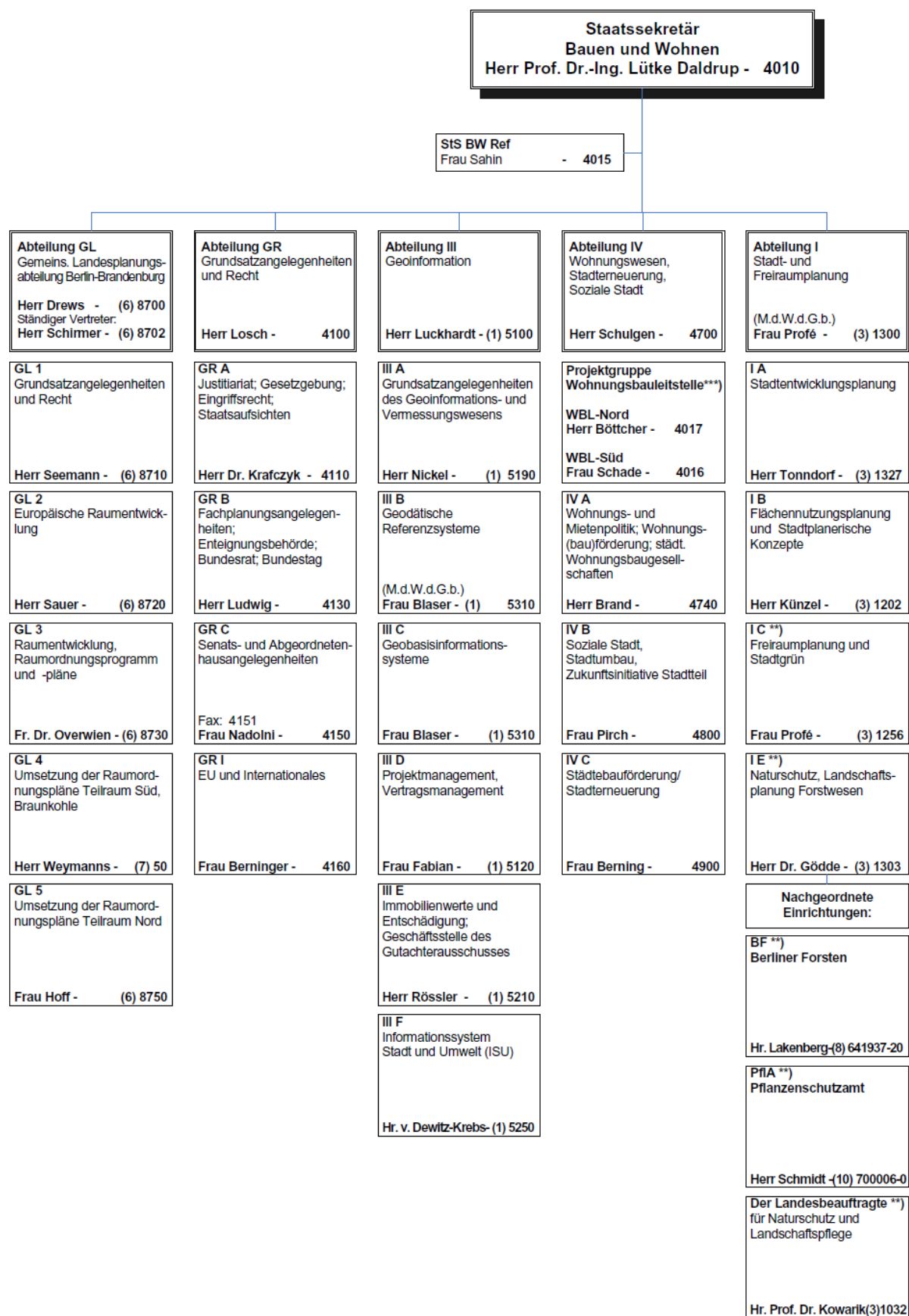


Abb. 16 Senatverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt: Bauen und Wohnen⁴⁸

⁴⁸ Ausschnitt Organigramm aus
http://www.stadtentwicklung.berlin.de/wir_ueber_uns/download/ogr07_04_2014.pdf (Zugriff: 27.05.2014)

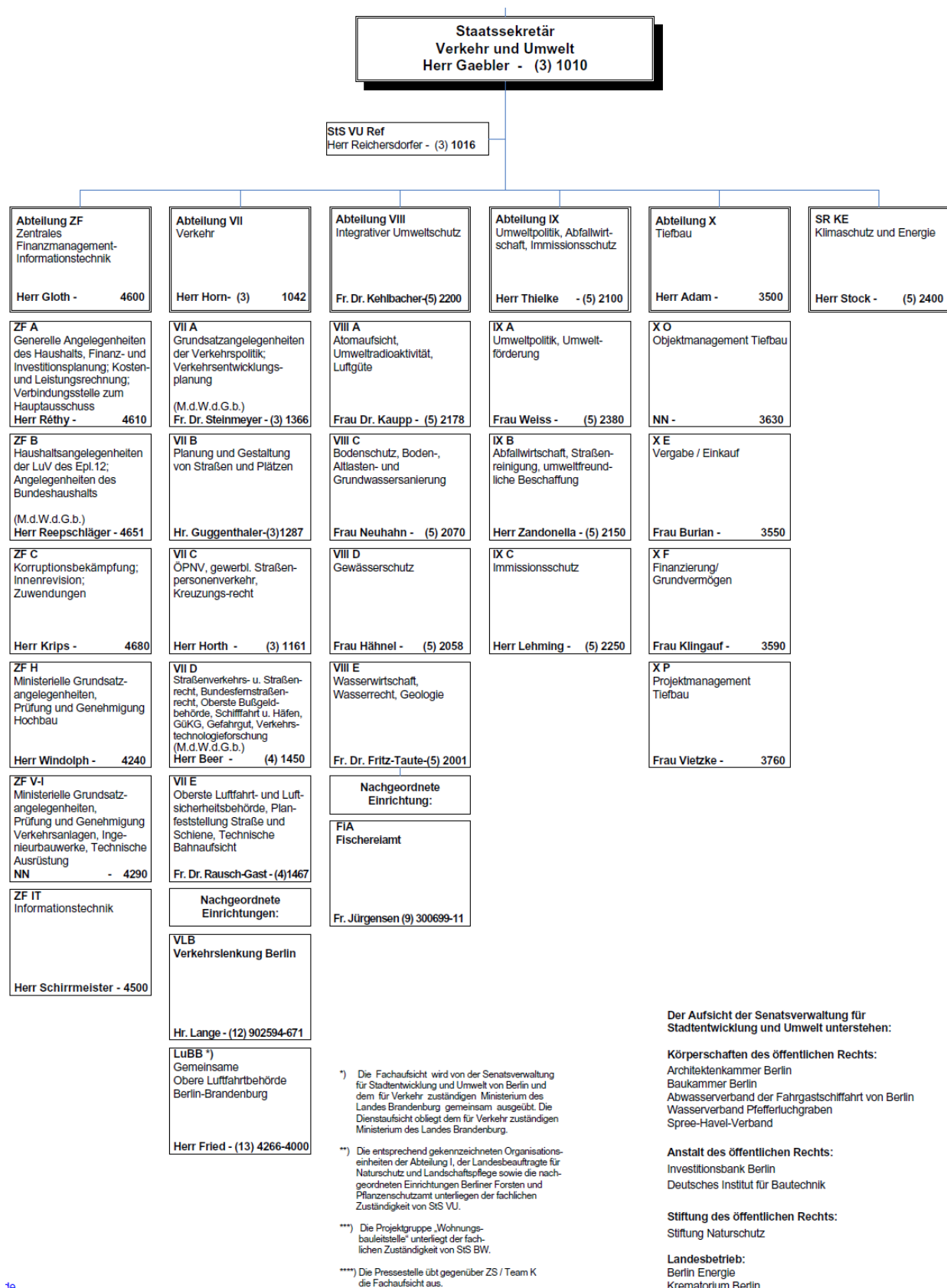


Abb. 17 Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt: Verkehr und Umwelt⁴⁹

⁴⁹ Ausschnitt Organigramm aus http://www.stadtentwicklung.berlin.de/wir_ueber_uns/download/ogr07_04_2014.pdf (Zugriff: 27.05.2014)

5.1.1 Ausweisung von NWB, HMWB, AWB

„In Berlin haben wir uns lange gescheut veränderte Gewässer auszuweisen, weil wir immer gedacht haben, die kriegen wir so gut hin, das geht auch so. Aber die Zielerreichung ist unsicherer.“

„Die Zielstellung ist hier der naturnahe Zustand, so gut wie möglich, und die Umsetzung des guten ökologischen Potenzials so weit wie es ökologisch sinnvoll ist. Alle Maßnahmen die ökologisch sinnvoll sind, nicht auf dem Papier, sondern was ökologisch sinnvoll ist.“

[Interview SenStadtUm A, 24.02.2014]

Bei der vorläufigen Ausweisung 2004 orientierte sich die Wasserwirtschaft an einer Arbeitshilfe der LAWA basierend auf dem CIS Guidance Dokument von 2003. Dies stellte einen Leitfaden dar aber noch lange kein Handbuch zur Ausweisung Schritt für Schritt wie es das seit 2013 von der LAWA⁵⁰ (Handbuch zur Ableitung und Bewertung von HMWB) gibt. [SenStadt, 2004; Interview SenStadtUm A, 24.02.2014]

Bei der Bestandsaufnahme 2004 wurden die künstlichen Gewässer basierend auf historischen Quellen und Karten zum Beispiel aus dem 18. und 19. Jahrhundert ermittelt [SenStadt, 2004]. Des Weiteren wurde bei der Bestandsaufnahme nach naturnahen, beeinträchtigten und erheblich veränderten Wasserkörpern unterschieden (Ermittlung des Ist-Zustandes 2004). Bei der Ermittlung in ihrer Hydromorphologie erheblich veränderter Gewässer wird auf Artikel 4 der WRRL Bezug genommen⁵¹, der aussagt, dass eine solche Ausweisung erfolgt, wenn die Hydromorphologie signifikant verändert ist, der Wasserhaushalt beeinflusst ist und die aktuellen Nutzungen nicht aufgegeben werden können. *„Im engeren Sinne sind somit nur die Gewässerdegradationen von Relevanz, die sich aus bestehenden Nutzungen begründen.[...] Im Ballungsraum Berlin unterliegen Gewässer grundsätzlich einer außerordentlichen Nutzungsvielfalt, für die nur begrenzt Alternativen entwickelt werden können:*

- Ver- und Entsorgung (Trinkwasser, Abwasser)
- Verkehr (Schifffahrt)
- Freizeit und Erholung
- Siedlungsflächenbedarf
- Hochwasserschutz

[...] Die besonders vielfältigen Nutzungen der Berliner Gewässer 1. Ordnung könnten eine Ausweisung als stark veränderte Gewässer rechtfertigen. Jedoch würde diese Klassifizierung

⁵⁰ Länderarbeitsgemeinschaft Wasser

⁵¹ Zu beachten sind hier die genauen Formulierungen in Berlin und Hamburg, die zwar beide Bezug auf den Artikel der WRRL nehmen, aber trotzdem eine andere Herangehensweise haben (Hamburg siehe Kapitel 6.1.2.1).

ein zu gering differenziertes Ergebnis liefern, das morphologisch gering beeinflusste Bereiche nicht abbilden würde. Deshalb erfolgte keine pauschale Ausweisung.“ [SenStadt, 2004: 27f.]

Die praktische Umsetzung für den Berliner Raum erfolgte in drei Stufen:

- Integrale Bewertung von Parametern der Gewässerstrukturkartierung nach dem Übersichtsverfahren und nach der Vor-Ort-Kartierung für Gewässerabschnitte und Einteilung in drei Kategorien unter Einbeziehung der Fließgewässertypenkarte Berlins und der Bedeutung von Querbauwerken
- Charakterisierung der hydraulischen/ hydrologischen Merkmale der Wasserkörper (Dynamikkennziffern, Rückstaubereiche) und Einstufung in drei Kategorien
- Bilanzierung der Kategorien bezogen auf die Wasserkörper und Bewertung

[SenStadt, 2004]

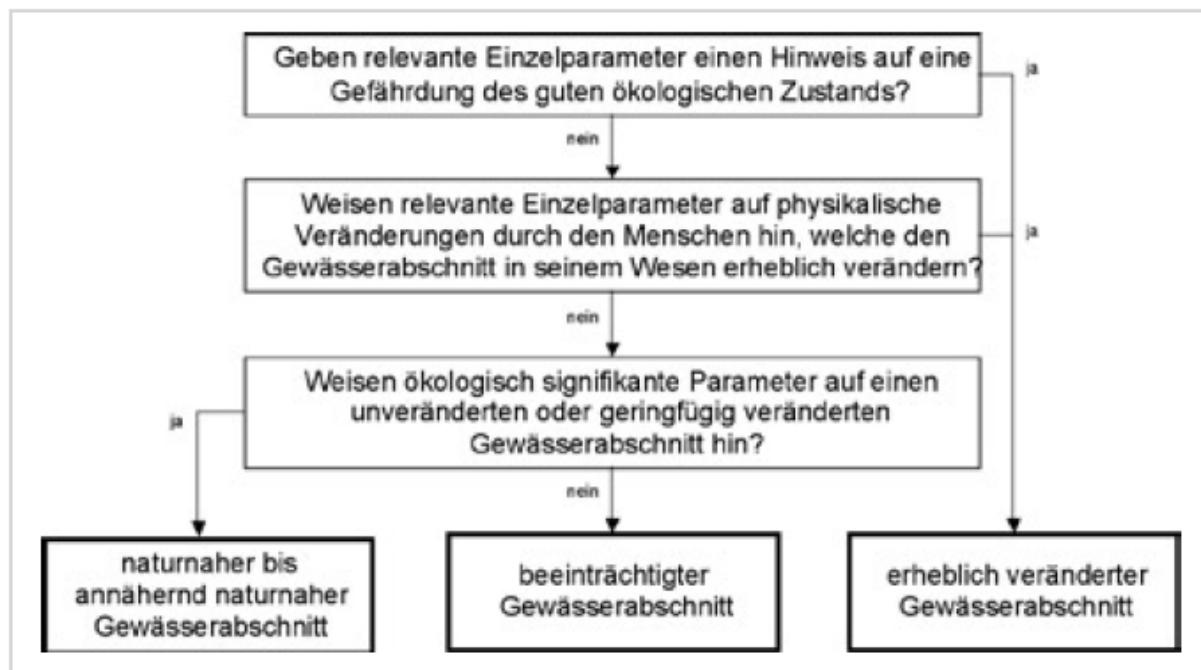


Abb. 18 Ermittlung naturnaher/ beeinträchtigter/ erheblich veränderter Gewässerabschnitte⁵²

Die Einstufung eines Wasserkörpers als:

- erheblich verändert: Anteil der Gewässerstrecke mit stark veränderten Gewässerstrukturen über 70 % oder Zustandsklasse 3 aus Wasserhaushalt / Rückstau oder Wasserhaushalt / Einleitungen
- beeinträchtigt: Anteil von stark veränderten Merkmalen der Gewässerstruktur kleiner 70 % + beide Zustandsklassen besser als 3
- naturnah: mindestens 50% des Wasserkörpers weisen naturnahe Strukturen auf + keine ökologisch relevanten Beeinträchtigungen des Wasserhaushaltes (Stufenklasse 1)

[SenStadt, 2004]

⁵² Aus [SenStadt, 2004]

Nach der Bewertung der Gewässerabschnitte (siehe Abb. 19) erfolgte eine Überprüfung der Bewertung durch externes Fachpersonal wie Biologen, Unterhaltungsingenieure und Wasserwirtschaftler. [SenStadt, 2004; Interview SenStadtUm A, 24.02.2014]

„Grundsätzlich sind wirtschaftliche Abwägungen bei der Bestandserfassung mit Ausnahme der Ausweisung von Erheblich veränderten Gewässern zunächst bewusst nicht einbezogen worden. Eine ggf. erforderliche Inanspruchnahme von Ausnahmetatbeständen bzw. Weniger strenger Umweltziele wird erst im Rahmen der Aufstellung der Bewirtschaftungspläne mit den eingebundenen Maßnahmenprogrammen geprüft und ggf. angezeigt.“ [SenStadt, 2004: 7]

„Ausweisungsgrund ist hier vorrangig die Hydromorphologie und Nutzungsrestriktionen. Da wo ein naturnaher Zustand einen guten Zustand erwarten lässt wurde auf eine Ausweisung [als HMWB] verzichtet, zum Beispiel an der Unterhavel trotz deren Nutzung als Bundeswasserstraße.“ [Interview SenStadtUm A, 24.02.2014]

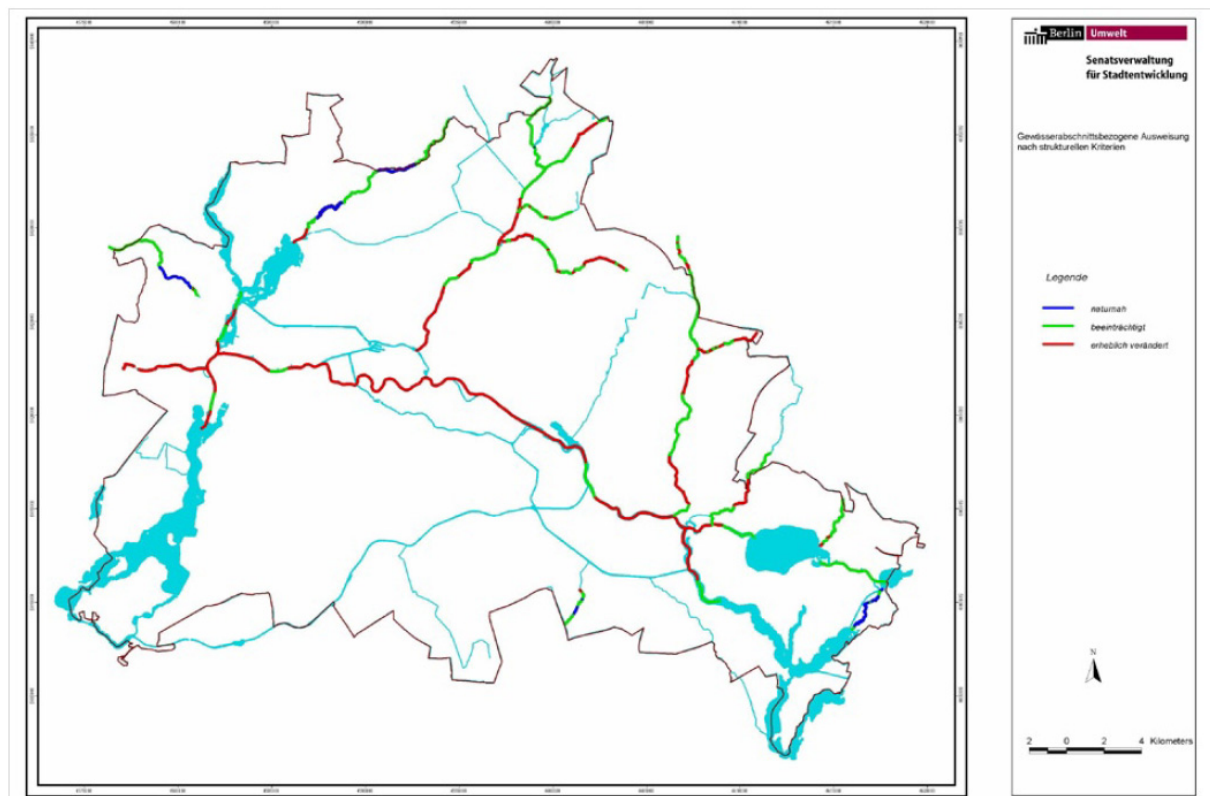


Abb. 19 Gewässerabschnittsbezogene Bewertung⁵³ nach strukturellen Kriterien

In der Ausweisung zum zweiten Bewirtschaftungszeitraum wurde das neue Handbuch der LAWa zur Ausweisung verwendet. Die Verwendung dieses Handbuches wurde von der Wasserwirtschaft beschlossen, während das vorherige Vorgehen von der Leitung des Referates mit allen Mitarbeitern des Referates entschieden wurde. [Interview SenStadtUm A, 24.02.2014]

⁵³ Aus [SenStadt, 2004]: naturnah: dunkelblau, beeinträchtigt: grün, erheblich verändert: rot.

Die Ausweisung und Bewertung zum zweiten Bewirtschaftungszeitraum wurde im Februar 2014 vorgenommen und anschließend für die Berichterstattung an die EU elektronisch aufgearbeitet („in Tabellen mit tausenden Spalten“). [Interview SenStadtUm A, 24.02.2014]

Mit dem neuen, offiziellen LAWA-Verfahren sei es nun einfacher die Ausweisung eines Gewässers abzuleiten und es gehe auch nicht mehr nur um die Morphologie, denn die meisten Gewässer seien einfach morphologisch verändert. Es geht darum, wie das Gewässer aussieht, welche Störgrößen und welche Stressoren (Einschränkungen) es gibt. Die Spielräume zur Ausweisung sind immer noch vorhanden, aber die Nutzungen, Folgen und Möglichkeiten sind feingliedriger beschrieben. Mit dem neuen Handbuch werde sowohl die Biologie als auch die Maßnahmensseite, also die (eingeschränkten) Möglichkeiten am Gewässer, betrachtet. Können die nötigen Maßnahmen umgesetzt werden und sind sie den Bürgern (Eigentum) zu vermitteln. Sind ausreichend Flächen vorhanden, denn der Flächenerwerb ist ein Schlüsselthema und sollte bereits bei der Ausweisung berücksichtigt werden. [Interview SenStadtUm A, 24.02.2014]

Das neue Handbuch sieht auch die Möglichkeiten („*Rückfallpositionen*“) vor beispielsweise Bundeswasserstraßen als natürlich auszuweisen, wenn ein natürlicher Zustand erreicht werden kann. An der Unterhavel sei dies möglich, wenn es einen angepassten Umgang mit der Wasserstraße gebe, da der Schiffsverkehr zurückgehe und Maßnahmen gegen den Wellenschlag möglich sind (mit Experten erarbeitet). In solchen Fällen wäre es auch „*politisch sehr unklug den Wasserkörper als verändert auszuweisen, weil sich dann keiner am Zaum*“ reißen würde. Letztlich müssen die Möglichkeiten, die Einschränkungen durch Nutzungen und damit auch die Ausweisung am Gewässer verhandelt werden. Auch das ökologische Potenzial sei nicht ‚nur‘ das ökologische Potenzial, „*weil auch alle machbaren und ökologisch sinnvollen Maßnahmen gemacht werden müssen*“, auch wenn dies weniger ist als bei der Ausweisung als natürliches Gewässer. Der Maßstab sei ein anderer. [Interview SenStadtUm A, 24.02.2014]

Nach Abarbeitung des Handbuches werden die Ergebnisse noch mal auf ihren Sinn hin für die Ökoregion Berlin-Brandenburg und deren spezielle Nutzungen überprüft. Die Wirtschaft oder finanzielle Ressourcen sollen aber bei der Ausweisung noch keine Rolle spielen, es gehe um eine gute fachliche Ausweisung und den Rückschluss, ob man es ökologisch leisten kann oder nicht. [Interview SenStadtUm A, 24.02.2014]

Man habe versucht, soweit wie es ging die Gewässer als natürlich auszuweisen (NWB). Dies müsse sich aber irgendwo niederschlagen, denn die Zielerreichung bei NWBs ist sehr viel ungewisser als jene bei erheblich veränderten oder künstlichen Gewässern, die ihr gutes

ökologisches Potenzial erreicht haben, wenn alle machbaren Maßnahmen umgesetzt sind. Deswegen wird in Berlin in der Risikoabschätzungstabelle (stofflich und morphologisch) bei den als natürlich ausgewiesenen Wasserkörpern ein höheres Risiko der Nicht-Erreichung eingetragen, welches später die Inanspruchnahme von Ausnahmen (weniger strenge Umweltziele) nach sich ziehen kann, eine andere Risikoabschätzung wäre aber nicht ehrlich und stringent. [Interview SenStadtUm A, 24.02.2014]

In der aktuellen Ausweisung wurden drei bis vier Wasserkörper als erheblich verändert statt natürlich ausgewiesen, darunter auch der Unterlauf der Panke und der Wuhle. Es sind wenige aber eben doch einige anders ausgewiesen worden als vorher. Im Vergleich zu den älteren Berechnungen sind mit den neuen Daten bei 50 % der Wasserkörper⁵⁴ andere Ergebnisse errechnet worden, obwohl sich die Tiere nicht verändert haben. *„Die Biologie lässt sich nicht einfach so in Schubkästen einteilen.“* *„Die Bewertungssysteme sind verbessert worden, aber Bewertung und Einstufung bleiben ein fließender Prozess.“* Die Bewertung und Ausweisung kann im Rahmen der Planung zu den Gewässerentwicklungskonzepten noch einmal überprüft werden. [Interview SenStadtUm A, 24.02.2014]

Mit Brandenburg gibt es einen Randabgleich über die Ausweisung und Brandenburg erhält die gleichen Daten zur Ausweisung wie die anderen Bundesländer in der FGG Elbe, die zwischen den Ländern abgestimmt werden. Des Weiteren hat Brandenburg keinen Einfluss auf die Ausweisung in Berlin, generell würde Brandenburg mehr Wasserkörper als künstlich ausweisen, die übergreifenden Gewässer seien aber meist als natürlich ausgewiesen und würden wenn dann erst in Berlin in Wasserkörper übergehen, die als erheblich verändert ausgewiesen wurden. [Interview SenStadtUm A, 24.02.2014]

Die untersten Wasserbehörden werden an der Ausweisung und Bewertung in Berlin nicht beteiligt, es ist nicht ihre Aufgabe, sofern sie aber möchten, bekommen sie die Auswertung und alle Untersuchungsergebnisse. [Interview SenStadtUm A, 24.02.2014]

5.1.2 Übergreifende Maßnahmen

In den folgenden Unterkapiteln werden Maßnahmen erläutert, die berlinweit⁵⁵, wie die Öffentlichkeitsarbeit und die Mischwassersystem-Sanierung, und in Kooperation mit Brandenburg, wie das Nährstoffreduzierungskonzept, umgesetzt beziehungsweise erarbeitet werden. Das Unterkapitel zur Zusammenarbeit mit Brandenburg zeigt allgemeine Kooperationsprozesse und Schwierigkeiten gesondert auf. Abb. 20 zeigt Wirkungen

⁵⁴ Dabei handelt es sich um die Bewertung einzelner Kriterien, die zur Ausweisung betrachtet werden.

⁵⁵ Auch die Koordination mit den Vorgaben der Hochwasserrisikomanagement-Richtlinie ist zu den übergreifenden Aufgaben zu zählen, soll aber in dieser Arbeit nicht betrachtet werden.

verschiedener Faktoren und Nutzungen auf die Berliner Gewässer (siehe auch Bestandsaufnahme [SenStadt, 2004]), die zu der Festlegung der im Folgenden aufgelisteten prioritären Maßnahmen geführt haben. Prioritäre Maßnahmen sind möglichst im ersten Bewirtschaftungszeitraum bis 2015 umzusetzen und in integrativen Gewässerentwicklungskonzepten zu planen. Es soll nicht das Gießkannenprinzip angewendet werden, sondern gezielt besonders wirksame Maßnahmen vorrangig umgesetzt werden. [SenGUV, 02.06.2009] Umsetzungsschwerpunkte vor 2009:

- Aufbau des biologischen und chemischen Monitoringprogramms zur weiteren Eingrenzung der Ursachen
- Entwicklung von Maßnahmenstrategien (u.a. Projekt PEWA 2008)
- Aufstellung und Konkretisierung des Berliner Maßnahmenprogramms

[SenGUV, 2009b]

Prioritäre Programme zur Minimierung von Defiziten ab 2009:

- Maßnahmenprogramm zur Minimierung der stofflichen Belastung durch Mischwasserüberläufe
- Integrative Gewässerentwicklungskonzepte für Teileinzugsgebiete (Struktur, Durchgängigkeit, Regenwassereinleitungen) (siehe Kapitel 5.1.3)
- Senkung von Nähr- und Schadstoffeinträgen in das gesamte Gewässersystem aus den Regenentwässerungssystemen und Kläranlagen
- Verringerung der hydraulischen Einflüsse durch die Regenentwässerungssysteme auf die Nebengewässer
- Verbesserung der hydromorphologischen Bedingungen einschließlich der Herstellung der Durchgängigkeit für Fische und wirbellose Fauna

[SenGUV, 02.06.2009; SenGUV, 2009b]

Auf Maßnahmen zur Durchgängigkeit soll hier nicht näher eingegangen werden. Entweder werden sie als Einzelmaßnahmen mit einzelnen Gutachten und Studien geplant (auch für Bundeswasserstraßen⁵⁶ [SenGUV, 2009b]) oder im Rahmen von Gewässerentwicklungskonzepten (in den kleinen Gewässern).

⁵⁶ Die Umsetzung der Durchgängigkeit an den Bundeswasserstraßen hänge vom Bauprogramm des Bundes ab (Stand 2009) [SenGUV, 02.06.2009]



Abb. 20 Beeinträchtigende Wirkungen auf die Berliner Gewässer⁵⁷

5.1.2.1 Öffentlichkeitsarbeit

Öffentlichkeitsarbeit und Öffentlichkeitsbeteiligung findet in Berlin auf verschiedenen Ebenen statt und in verschiedenen Formen:

- Internet: Webseite der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt
- Pressemitteilungen
- Broschüren
- Kongresse, Informationsveranstaltungen (z.B. Tage der Panke)
- interdisziplinäre Projektsteuerung (Fachdisziplinen, Behörden)
- regelmäßige Fachgespräche mit NGOs (BUND, IHK....)
- Beteiligungswerkstätten (Bürger)
- Radtouren mit Kurzvorträgen vor Ort (Bürger)
- Wanderungen/ Führungen durch Naturschutzverbände
- Lehrpfade/ Lehrmaterial (z.B. interaktives Computerspiel "Gerade war gestern")
- Weiterbildung: Gewässerunterhaltung/ Wasser- und Bodenverbände
- Formelle Anhörungen

[Wolter, 02.06.2009; SenGUV, 2009a; Interview SenStadtUm A, 24.02.2014]

⁵⁷ Aus [Köhler, 18.11.2011]

Die Beteiligungswerkstätten, Infoforen und die Projektsteuerung (Steuerungskreise) werden im Rahmen der Planung zu den Gewässerentwicklungskonzepten (GEK) erläutert (siehe Kapitel 5.1.3.3). Hier soll auf die Aussprachen und Informationsmaterialien eingegangen werden.

Nach In-Kraft-Treten der Wasserrahmenrichtlinie galt es die Ansprüche und Ziele der Wasserrahmenrichtlinie bekannt zu machen. Zur Information der breiten Öffentlichkeit wurden deswegen Informationsbriefe zur WRRL veröffentlicht. In der Politik hat der Leiter der heutigen Wasserwirtschaft die Richtlinie und deren Rechtsanspruch darstellen müssen, um eine neue Arbeitsgruppe mit neuen Mitarbeitern aufbauen zu können [Interview SenStadtUm A, 24.02.2014]. Mit Verbänden gab es Aussprachen oder Abstimmungsrunden zum grundsätzlichen Vorgehen bei der Umsetzung der WRRL. Die Termine einiger dieser Aussprachen sind in Tab. 8 aufgeführt. Seit 2002/ 2003, als die WRRL in der Öffentlichkeit angekommen ist, habe es mit der IHK insgesamt drei Treffen (seit 5 Jahren mehr oder weniger keine Kontakte mehr wegen einer Umstrukturierung in der IHK und einer personellen Neubesetzung), mit dem Landesfischereibeirat (zuletzt 2013) geschätzte vier Treffen und mit dem Naturschutzbeirat (zuletzt 2013) fünf bis acht Treffen gegeben. Bei den Naturschutzverbänden (Vorträge beim Tag des Naturschutzes) und zu den Foren der Grünen Liga sei man regelmäßig eingeladen, sich und die WRRL vorzustellen. [Interview SenStadtUm D, 11.03.2014]

Es habe weitgehenden Konsens zur generellen Vorgehensweise in Berlin mit diesen Gruppen gegeben. Bei der Fischerei sei es natürlich, dass sie die Schaffung der Durchgängigkeit der Gewässer für Fische gut finden. Bei einer Reduzierung der Nährstoffe könne man sich von dieser Seite mehr Kritik vorstellen, da dann bestimmte Fischbestände zurückgehen können. So weit führten die Aussprachen mit der Fischerei aber noch nicht und bisher gab es keinen Widerspruch. Seitens der IHK gebe es die bereits bekannten Hinweise, die Maßnahmen nicht so preistreibend zu gestalten, dass sie tarifliche Auswirkungen haben. Das könnte zum Beispiel die Einführung einer vierten Reinigungsstufe bei Kläranlagen sein, die über Tarife und Entgelte refinanziert wird. [Interview SenStadtUm D, 11.03.2014]

Detaillierte Methoden wurden in diesen Aussprachen noch nicht diskutiert, da auch die Wasserwirtschaft absolutes Neuland betreten habe und die Methoden noch nicht festgelegt waren. [Interview SenStadtUm D, 11.03.2014]

In den Informationsmaterialien werden die Maßnahmen im Rahmen der WRRL auch assoziierend mit Freizeit- und Erlebniswerten kommuniziert: die Gewässerufer in ihrer Bedeutung als Rad- und Wanderwege und den Landschaftsraum prägende Ufergehölze als

Lehr-, Lern- und Erlebnisraum für Kinder. Die Bürger (Eigentümer und Bewirtschafter von angrenzenden Flächen, Pächter der Fischereirechte, Naturschutzverbände etc.) werden als Partner in der Umsetzung angesprochen. Sie sind aufgerufen auf ihren Flächen standortgerechte Gehölze zu pflanzen, als Bachpaten aktiv zu werden, andere zu informieren und gelegentlich angeschwemmten Unrat zu entsorgen. [SenStadtUm, 2011] Abgesehen von den Zahlen zur Beteiligung an Werkstätten und Infoforen und den Zahlen der Bachpaten ist allerdings unbekannt, ob die Aufforderungen in Broschüren oder im Internet Wirkung zeigen [Interview SenStadtUm C, 11.03.2014].

Der Anspruch der Öffentlichkeitsarbeit der Wasserwirtschaft ist weitreichend und nimmt Bezug auf den Artikel 14 der Wasserrahmenrichtlinie zur Information und Anhörung der Öffentlichkeit und vor allem auf die Förderung der aktiven Beteiligung der interessierten Stellen. Die Wasserwirtschaft strebt dabei eine Beteiligung der Bürger so umfassend wie möglich an. Sie soll weit über formelle Anhörungen zu den Bewirtschaftungsplänen und anderen Etappen hinausgehen. [SenStadt, 2004] Vorrangig umgesetzt wird diese im Rahmen der Planungen zu den Gewässerentwicklungskonzepten (siehe Kapitel 5.1.3).

Tab. 8 Aktivitäten der Öffentlichkeitsbeteiligung⁵⁸ unabhängig von GEKs

Aussprache beim BGW (B/BB zusammen)	April 2001
1. Informationsbrief zur WRRL	September 2001
Aussprache in der Industrie- und Handelskammer Berlin	März 2002
Aussprache im Landesfischereibeirat	Oktober 2002
Aussprache im Beirat Naturschutz	Dezember 2002
Aussprache mit den Berliner Umwelt- und Naturschutzverbänden	Dezember 2002 April 2003 September 2003 August 2004
Gemeinsamer Informationsstand Berlin/ Brandenburg im Rahmen der Infoschau „Wasser ist Zukunft“ begleitend zum Kongress WasserBerlin	April 2003
Informationsveranstaltung bei den Berliner Wasserbetrieben	Juni 2003
Tag der Panke	Juni 2003
2. Informationsbrief zur WRRL	August 2004
3. Informationsbrief zur WRRL (Überwachungsprogramm)	Juli 2007
Informationsveranstaltung Bewirtschaftungsplanung	Juni 2009
Broschüre Gewässerunterhaltung in Berlin	2011
[SenStadt, 2004]	

5.1.2.2 Mischwassersystem-Sanierung und Regenwassermanagement

Basierend auf dem Wasserhaushaltsgesetz, noch vor der WRRL, wurde 1999 (Nachtrag 2001) der Abwasserbeseitigungsplan für Berlin beschlossen [SenGUV, 2009b]. Er diente der Reduzierung der Nähr- und Schadstoffeinträge durch Regenwasser- und Mischwasserbehandlung und umfasst die Kernforderung, die Analyse, Beschreibung von Defiziten, Problemen und Lösungsschritten. Er beschreibt, welche Aufgaben Berlin übernimmt und

⁵⁸ Unvollständige Liste!

welche die Berliner Wasserbetriebe und dies auch für kleine Gewässer, die in der WRRL nicht vorrangig behandelt werden. Seit der Novellierung des Wasserhaushaltsgesetzes hat der Abwasserbeseitigungsplan allerdings keine Rechtsgrundlage mehr, da mit den Bewirtschaftungsplänen und dem Maßnahmenprogramm ein bündelndes, verpflichtendes Instrument geschaffen wurde. [Interview SenStadtUm D, 11.03.2014; Interview SenStadtUm A, 24.02.2014] Die Bestandserfassung 2004 ergab, dass die im Abwasserbeseitigungsplan festgeschriebenen Maßnahmen in die Pläne nach WRRL überführt und gegebenenfalls zeitlich sogar gestrafft werden müssen [SenStadt, 2004; Interview SenStadtUm D, 11.03.2014]. Die Auswertung der Daten zeigt den prägenden „*Einfluss der Stadtentwässerung auf die Mehrzahl der kleineren Fließgewässer*“, insbesondere dort, wo Mischwassereinträge und Regenwassereinleitungen auftreten (diffuse Nähr- und Schadstoffeinträge an über 1000 Einleitungen mit unterschiedlichen Schadensbildern) [SenStadt, 2004: 117; SenGUV, 2009b]. Für die weitere im Havel-Raum notwendige Nährstoffeintragsreduzierung [SenStadt, 2004] kann auf die konzeptionell-strategischen Teile des Abwasserbeseitigungsplanes und auf umfassende Voruntersuchungen zur Effektivität von Regenwasserbehandlungsanlagen zurückgegriffen werden. Die konkreten Maßnahmen im Trenn- und Mischsystem werden von der Wasserwirtschaft zusammen mit den Berliner Wasserbetrieben erarbeitet [SenGUV, 2009b].

Im Rahmen Regenwasserbewirtschaftung übernimmt die Wasserwirtschaft die konzeptionelle Planung für einen übergeordneten Blick und gibt vor wie viel Wasser eingeleitet werden darf, daraus ergibt sich beispielsweise der Bedarf an Regenrückhaltebecken. Sie erarbeitet ebenfalls Vorschläge und überprüft diese auf ihre Effektivität. Die Berliner Wasserbetriebe planen Maßnahmen für neu zu erschließende Teileinzugsgebiete, welche das Land zahlen muss, betrachte bei der Planung aber nicht das Große Ganze. [Interview SenStadtUm B, 24.02.2014] Aus finanziellen Gründen ist derzeit keine übergeordnete Planung beziehungsweise deren Umsetzung für die Regenwasserbewirtschaftung möglich [Interview SenStadtUm B, 24.02.2014]. Umgesetzt werden einzelne Maßnahmen gewässerbezogen zum Beispiel im Rahmen der GEKs Panke und Wuhle mit den Zielen der Reduktion der Emission von Schwermetallen, PAHs und Phosphor (Frachtreduktion um 50 %), der Verringerung hydraulischer Belastungen und der Verbesserung der Hochwasserprävention [SenGUV, 02.06.2009]. Insgesamt ist aber das Regenwasserentlastungskonzept verschoben auf die Zeit nach der Sanierung des Mischwassersystems, wenn wieder Gelder zur Verfügung stehen [Interview SenStadtUm B, 24.02.2014]. Die BWB führen an, dass dezentrale Maßnahmen generell im Stadtgebiet nur eingeschränkt möglich sind (nur in Randgebieten und

Neubaugebieten), da der Rückbau zentraler Entwässerungssysteme zu hohe Kosten verursache, der Grundwasserschutz berücksichtigt werden muss, es einen hohen Versiegelungsgrad und eine hohe Verkehrsbelastung der Straßen gebe und die Nutzungsansprüche an das Straßen- und Bauland hoch seien. [Joswig, 02.06.2009] Die Wasserwirtschaft nutzt aber die zusätzlichen Möglichkeiten über eine direkte Öffentlichkeitsbeteiligung beispielsweise Wohnungsbaugesellschaften zu befragen, ob sie Interesse an Dachbegrünung, Regenwasserversickerung und ähnlichen dezentralen Maßnahmen haben [Interview SenStadtUm B, 24.02.2014].

In der Umsetzung befindet sich die Sanierung des Mischwassersystems. Bis 2020 sollen in diese Maßnahmen 100 Millionen Euro investiert worden sein, davon werden 7 Millionen pro Jahr durch das Abgeordnetenhaus getragen (60 %) und die Berliner Wasserbetriebe haben einen Eigenanteil von 4-5 Millionen Euro pro Jahr (40 %). Trotzdem aber ein jährliches Budget zur Verfügung steht, muss um jede Maßnahme gekämpft werden, wenn es vor Ort Probleme gibt. [Interview SenStadtUm D, 11.03.2014; SenGUV, 02.06.2009; SenGUV, 2009b] Die Sanierung soll bewirken, dass bei weniger Starkregenereignissen Wasser aus dem Mischsystem zur Entlastung in die Gewässer, insbesondere die Spree, die Havel und die Elbe, abgegeben wird und dass ebenso die Menge reduziert ist, sollte eine Mischwasserentlastung auftreten. Die konzeptionelle Planung für alle 18 Teilgebiete war bereits 2009 abgeschlossen und das noch zu schaffende beziehungsweise zu aktivierende Stauraumvolumen wurde auf 140000 m³ von einem erforderlichen Gesamtvolumen von 310000 m³ beziffert. [SenGUV, 02.06.2009; Rehfeld-Klein, 19.05.2010]

Die Regenwasserbewirtschaftung beeinflusst in Teilen (Rückhalt in der Fläche) die Wassermengen, die bei Regen in das Mischsystem gelangen und zu Überläufen (= stoffliche Belastung) führen können. Im Folgenden sind Maßnahmen der Mischwasser-Sanierung wie auch der Regenwasserbewirtschaftung im Misch- und im Trennsystem exemplarisch aufgeführt.

Minimierung der stofflichen Belastung durch Mischwasserüberläufe:

- Bau von unterirdischen Becken (Regenbecken) zur Mischwasserspeicherung
- Aktivierung von Stauraumvolumen durch Bau von steuerbaren Wehrklappen/ Hubschütze o.ä. und Erhöhung von Überlaufschwelen
- Abkopplung von Trenngebieten

[SenGUV, 02.06.2009; Rehfeld-Klein, 19.05.2010]

Regenwasserbewirtschaftungsmaßnahmen im Mischsystem:

- Verminderung der Abflussmengen und Dämpfung der Abflussspitzen (z. B. Gründach)
- Abkopplung von Flächen (qualifiziertes Mischsystem)
- Mischwasserbehandlung vor Ort
- Erhöhung der Pumpwerksleistung
- Zwischenspeicherung des Mischwassers
- Bau von Speichervolumen im Kanalnetz
- Erhöhung/ Anpassung von Regenüberlaufschwellen

[Joswig, 02.06.2009]

Regenwasserbewirtschaftung im Trennsystem:

- Bau von Retentionsbodenfiltern oder Rückhaltebecken
- Bau von Hochleistungssedimentationsanlagen (neue Technologie in Vorbereitung)
- Optimierung von bestehenden Regenrückhaltebecken für den stofflichen Rückhalt

[SenGUV, 02.06.2009]

5.1.2.3 Nährstoffreduzierungskonzept

„Auf Fachebene (ministeriell): Entweder finde ich im Land Brandenburg noch einen Biologen, der alle Politik ausblendet und sich daran erinnert, was er mal gelernt hat, das ist das allerwichtigste, das klappt auf der Ebene Berlin-Brandenburg total klasse. [...] Ich bin auch in Berlin allein [als Mitarbeiterin mit Biologie-Schwerpunkt]. [...] Ansonsten bin ich drauf angewiesen, um etwas Tragendes zu machen, guten Austausch mit Brandenburg zu haben auf wirklicher Fachebene.“

[Interview SenStadtUm A, 24.02.2014]

Nach drei vergeblichen Versuchen auf höheren Ebenen (ministeriell)⁵⁹ haben sich Mitarbeiter der Fachebene (Biologie) Berlins und Brandenburgs informell zusammengefunden, um Bewirtschaftungswerte⁶⁰ für ein gemeinsames Nährstoffreduzierungskonzept zu erarbeiten. Ergeben hat sich diese informelle Runde aus drei Mitarbeitern, die den Arbeitskreis Nährstoffe Berlin-Brandenburg am Rande einer Tagung ins Leben gerufen haben. Es ist nur

⁵⁹ Ein gemeinsames Konzept auf höherer Ebene sei nicht zustande gekommen, weil Zielkonflikte (Maisanbau als erneuerbare Energie vs. Nährstoffeinträge in Gewässer) zwischen der Wasserwirtschaft und der Landwirtschaft bestanden, als diese im selben Ministerium saßen. In Berlin war die Festlegung solcher Werte deutlich einfacher, da die Wasserwirtschaft zusammen mit Gesundheit und Verbraucherschutz in einer Senatsverwaltung saß. [Interview SenStadtUm A, 24.02.2014]

⁶⁰ Zum Glück sei man bei der WRRL bis auf die Spurenstoffe von den chemischen Orientierungswerten weggekommen und betrachte Tiere und Pflanzen als wertgebend, allerdings sei für die Bewirtschaftung einer Ökoregion doch ein Bewirtschaftungswert für Nährstoffe notwendig, um passende Vorgaben bei Einleitungen machen zu können [Interview SenStadtUm A, 24.02.2014].

einer von verschiedenen „stofflichen“ Arbeitskreisen im Koordinierungsraum Havel und Spree. Er tage immer, wenn etwas zu tun ist. [Interview SenStadtUm A, 24.02.2014]

Die LAWA erarbeitet Orientierungswerte. Es ist aber für die LAWA nur möglich solche Werte zu erarbeiten, bei denen gesichert ist, dass ab diesem Wert kein guter ökologischer Zustand mehr zu erreichen ist. Es handelt sich bei diesen Werten um rein biologische Orientierungswerte (festgeschrieben in den Rakon⁶¹-Papieren), aber nicht um Bewirtschaftungswerte, da jedes Gewässer auf stoffliche Belastungen etwas anders reagiert. Diese Orientierungswerte werden aber häufig von der Politik missverstanden. Die Orientierungswerte werden in die Oberflächengewässerverordnungen der Länder als Bewirtschaftungswerte übernommen und daran wird dann der Betrieb der Kläranlagen ausgerichtet. Brandenburg wende sich ganz entschieden gegen dieses Vorgehen⁶², da es Naturschutzgebiete hat und die Kläranlagenbetreiber bei diesen Werten denken, es gäbe noch viel Luft nach oben, so dass noch mehr Abwasser in die Gewässer eingeleitet werden könne. Deswegen habe man sich in diesem Arbeitskreis zusammengefunden, um verbindliche Bewirtschaftungswerte für Berlin-Brandenburg zu erarbeiten, die für das Klärwerkskonzept, das Regenwasserkonzept und das Randstreifenkonzept nutzbar sind, damit man genau wisse an welchen Kläranlagen wie viel Stickstoff oder Phosphor reduziert werden muss und warum. [Interview SenStadtUm A, 24.02.2014]

Zunächst wurden mit alten Monitoring-Daten aus Berlin und Brandenburg, sowie einigen aus Sachsen (andere statistische Ebene als bei der LAWA) biologische Zielwerte erarbeitet, die für die Ökoregion spezifisch sind (Bewirtschaftungsraum Havel). Diese wurden vom Institut für Gewässerökologie und Binnenfischerei überprüft. Für diese Werte wurde beispielsweise untersucht, welche Phosphorverhältnisse für die bistabilen und zum größten Teil phosphorlimitierten Flusseen vorherrschen, um von einer Phytoplanktondominanz zu einer Makrophytendominanz zu führen. Dabei war der Austausch zur Wissenschaft besonders wichtig, da die wenigen Verwaltungsmitarbeiter keine Grundlagenforschung leisten können. Durch eine Zusammenarbeit mit vom BMBF geförderten Projekten (mit Praxisanwendung, zum Beispiel das Nitro-Limit Projekt), in denen die Grundlagen der Stoffumsetzung in Gewässern untersucht wurden (Stickstoff und Phosphor), konnten praktische Grundlagen für die Havel, den Scharmützelsee und den Müggelsee (Zielgewässer) erarbeitet werden. Plausible Werte können dann auch in der Politik kommuniziert werden.

⁶¹ Rahmenkonzeption der LAWA: bieten Möglichkeiten zum Nachschlagen, die in den Ministerien gern genutzt würden [Interview SenStadtUm A, 24.02.2014].

⁶² In Berlin habe man kein so großes Problem mit der Übernahme der Orientierungswerte, da die Einleitungswerte in Berlin ohnehin schon so hoch seien [Interview SenStadtUm A, 24.02.2014].

Anschließend hat sich der Arbeitskreis mit den BWB und dem Verantwortlichen für die Bewirtschaftung in Brandenburg zusammengesetzt, um die verschiedenen Möglichkeiten zur Reduzierung ministerienübergreifend zu diskutieren: Welche Möglichkeiten gibt es über Regenwasserbewirtschaftung? Was ist die Landwirtschaft bereit zu tun? etc.

Das von der Wasserwirtschaft übergreifend erarbeitete Nährstoffkonzept Berlin-Brandenburg mit den Bewirtschaftungswerten wurde von den Umweltministern beider Länder unterschrieben. [Interview SenStadtUm A, 24.02.2014]

Die erarbeiteten Bewirtschaftungswerte stellen ökologisch relevante Zielkonzentrationen in den Seen dar, sie sollen als Mindestanforderungen für die Bewirtschaftungsplanung genutzt werden und zu ihrer Erreichung ist eine signifikante Reduzierung der Gesamtposphor-Frachten erforderlich. Es wird davon ausgegangen, dass mit Erreichen der Umweltziele für die Seen, jene der die Seen verbindenden Fließgewässer ebenfalls erreicht werden. Angestrebt wird dies bis 2021. [SenGUV und MUGV, 2011]

Die Ergebnisse der einzelnen Konzepterarbeitungsphasen (Handlungskonzept) sollen dokumentiert und kommuniziert werden:

- 1) Festlegung der raum- und typspezifischen Immissionsziele, Trends, Frachtreduktionsanforderungen (Bewirtschaftungsziele) – 2011 abgeschlossen
- 2) Quantifizierung und Dokumentation der pfadspezifischen Eintragsquellen (modellgestützt) – 2012 abgeschlossen
- 3) Ableitung von Maßnahmenstrategien/ Handlungsfeldern, Ermittlung der Effizienz von Maßnahmen bzw. Maßnahmenszenarien (zum Teil modellgestützt) sowie Kosten
- 4) Umsetzung der Maßnahmenstrategien in ein konkretes Handlungskonzept für die Teil-Einzugsgebiete im Handlungsraum

Die Umsetzung der konkreten Maßnahmen liegt dann in der jeweiligen Zuständigkeit der Länder und sie soll mit den Monitoring-Ergebnissen 2019 evaluiert werden. Anschließend wird entschieden, ob eine Fristverlängerung zur Erreichung der Umweltziele bis 2027 notwendig wird. [SenGUV und MUGV, 2011; SenStadtUm und MUGV, 2012]

Die bisherigen Ergebnisse zeigen, dass die Erfordernisse zur Frachtreduzierung nicht grundsätzlich von den Zielen des Berliner Abwasserbeseitigungsplanes (2001) abweichen. Die diffusen Belastungen aus der Metropolregion müssen reduziert werden und ebenso die punktuellen Belastungen durch die Klärwerke im Stadtgebiet. Zur Reduzierung der Einträge aus Klärwerken laufen bereits Forschungsprojekte. [SenGUV und MUGV, 2011]

Projekt A:

- Erarbeitung verfahrenstechnischer Grundlagen und Ermittlung ökonomischer Kennziffern für eine gegebenenfalls erforderliche Nachrüstung der Klärwerke Berlins (BWB) mit einer 4. Reinigungsstufe
 - Umfassende verfahrenstechnische Studien/ Vorplanungen/ Pilotanlagen zu verfügbaren Technologien bis 2009 (P-Elimination, Entkeimung)
 - großtechnischer Versuch für eine nachgeschaltete Membrananlage (2012 bis 2014) – Vorplanung liegt vor

Projekt B:

- Einführung eines Nährstoffbilanzierungs- und Managementwerkzeugs als Planungs- und Entscheidungshilfe für weitergehende Maßnahmen zur Nährstoffeintragsreduzierung im Havel-Einzugsgebiet im Rahmen eines abgestimmten Handlungskonzeptes (BE+BB) – abgeschlossen (2007-2008)

[SenGUV, 02.06.2009]

Da die Aufrüstung der Kläranlagen allerdings sehr teuer ist, wird diese erst bis 2027 angestrebt [Interview SenStadtUm D, 11.03.2014].

5.1.2.4 Zusammenarbeit mit Brandenburg

Austausch und Zusammenarbeit mit Brandenburg gibt es auf verschiedenen Ebenen und in verschiedener Tiefe, so zum Beispiel die sehr Themenspezifischen Arbeitskreise der LAWA, in denen Experten aus allen Bundesländern sitzen, Arbeitskreise der FGG Elbe („insbesondere über Stoffe“) und Treffen im Koordinierungsraum Havel [Interview SenStadtUm A, 24.02.2014]. Der Austausch auf diesen Ebenen umfasst überwiegend fachliche Detailfragen. Eine Zusammenarbeit in der Planung gibt es vor allem auf Ebene der GEKs in den Steuerungskreisen (siehe Kapitel 5.1.3.3) und zum Teil bei der gemeinsamen Öffentlichkeitsarbeit. Zusätzlich gibt es Treffen zwischen den Sachbearbeitern der Länder für einen zwar unregelmäßigen aber kontinuierlichen Austausch auf planerischer Ebene, der in der Verantwortung der jeweiligen das GEK koordinierenden Sachbearbeiter liegt. [Interview SenStadtUm C, 11.03.2014]

Die gemeinsame Öffentlichkeitsarbeit besteht darin, dass zum Beispiel der Verantwortliche aus Brandenburg an Werkstätten (so bei der Panke) teilnimmt, die Atmosphäre erlebt und Fragen beantwortet, auch wenn er keinen tragenden Teil bei der Veranstaltung hat. Bei den Infoforen wurde auch mal ein Vortrag von Brandenburger Seite gehalten. Bei der Erpe, unter Federführung Brandenburgs wiederum, hat Berlin lediglich zwei Infoforen organisiert und mal einen Vortrag gehalten, da die organisatorischen Aufgaben bei Brandenburg lagen. Auf

Brandenburger Seite gebe es auf dieser Ebene niemanden, der für die Öffentlichkeitsarbeit zuständig ist, so dass die Öffentlichkeitsarbeit dort nur mitgemacht werde, und es gebe keinen Austausch mit übergeordneten Stellen dort. [Interview SenStadtUm C, 11.03.2014]

Durch die Zusammenarbeit haben sich die Prozesse zur GEK-Planung in Brandenburg verändert. Anfänglich wollte man dort eine reine Internetbeteiligung durchführen, dagegen habe Berlin argumentiert. Inzwischen gehören Infoforen schon zur Routine. Teilweise habe Brandenburg auch Werkstätten im Rahmen der Bauplanung nachgeholt, dies sei aber nicht landesweit verbreitet. Ein Teil dieser Effekte sei auch auf die Ingenieurbüros zurückzuführen, da diese die Verfahren zur Beteiligung auch anbieten, als bewährtes Verfahren, welches schon bei anderen Auftraggebern zum Einsatz kam – letztlich bei den Berliner Auftraggebern, da in der Region überwiegend dieselben Ingenieurbüros beauftragt werden. [Interview SenStadtUm C, 11.03.2014]

Neben den GEKs gibt es noch eine informelle Zusammenarbeit zum Beispiel im Rahmen des Monitoring. Dieses Ende nicht an den Landesgrenzen, sondern Berlin übernimmt einen Teil des Monitorings von Brandenburg und umgekehrt und man achte darauf, dass sich das ganze finanziell ausgleiche. In der Regel handele es sich um Marginalsummen, deswegen habe man sich entschieden, dies in Form von Absprachen auf dem kleinen Dienstweg, informell, zu regeln statt einer komplizierteren Absicherung durch einen Staatsvertrag, wie es ihn zwischen Berlin und Brandenburg zum Braunkohletagebau gibt. [Interview SenStadtUm D, 11.03.2014]

Die Berliner Wasserwirtschaft ist auch zu Austauschtreffen der Brandenburger in Lebus⁶³ gefahren, um sich zu informieren, aber nur wenn sie zufällig Termine erfahren haben (eine aktive Information durch Brandenburg gibt es über solche Termine und andere Planungen außerhalb der GEKs nicht) und die zeitlichen Ressourcen vorhanden waren. *„Der Austausch ist ansonsten für unsere tägliche Arbeit nicht so relevant⁶⁴ und zeitlich auch nicht möglich. Und an Projekten arbeiten wir ja gemeinsam.“* [Interview SenStadtUm C, 11.03.2014]

Neben dem guten Austausch über die GEKs gebe es aber in Brandenburg zahlreiche Gespräche, die Berlin betreffen, von denen der Senat nichts mitbekommt. Einige davon haben doch größere Auswirkungen auf Berlin. Brandenburg habe beispielsweise Fischvorranggewässer festlegt, die dann in der FGG Elbe vorgestellt wurden und erst zu diesem Zeitpunkt hat Berlin davon erfahren. Mit der Festlegung der Fischvorranggewässer sei aber auch das Monitoring umgestellt worden und dies betraf einen Kreis, in dem es Absprachen mit Berlin

⁶³ Brandenburg habe Regionalreferate (Nord, Süd, West, Ost), die ebenfalls unterschiedlich vorgegangen seien und sich deshalb einmal im Jahr zum Austausch getroffen haben [Interview SenStadtUm C, 11.03.2014].

⁶⁴ Man hat in der Wasserwirtschaft auch den Eindruck, dass in den Brandenburger Behörden, ähnlich wie in Berlin, die Rechte nicht wisse was die Linke tue [Interview SenStadtUm C, 11.03.2014].

gab. Brandenburg hatte immer das Fredersdorfer Mühlenfließ untersucht, weil im Brandenburger Teil die Ursache liegt, dass der Berliner Teil im Sommer kein Wasser führt. Im Brandenburger Teil wurde im Klimaprojekt INKA BB⁶⁵ (an der Landesgrenze endend) eine Art GEK erstellt und Brandenburg übernahm das Monitoring für diesen Teil und den letzten Wasserkörper in Berlin. Für den Bericht nach Brüssel fragte die Verantwortliche in Berlin nach den Monitoring-Daten und bekam zur Antwort, dass das Gewässer bereits seit fünf Jahren nicht mehr untersucht werde, da es kein Fischvorranggewässer ist. Um noch Daten in diesem Bereich zu erheben, musste Berlin in kürzester Zeit Geld umschichten, um das finanziell nicht eingeplante Monitoring noch schnell durchführen zu können. Zusätzlich hat Brandenburg noch einige Stellen untersucht, da Berlin nicht sein ganzes Monitoring mitbezahlen kann. [Interview SenStadtUm A, 24.02.2014]

An der Erpe hingegen habe Brandenburg um ein Gespräch gebeten, da die Erpe aus seiner Prioritätenliste herausgefallen ist [Interview SenStadtUm C, 11.03.2014]. Möglicherweise ist dies auf die enge Zusammenarbeit im GEK Erpe im Vorfeld zurückzuführen.

„Das passiert dauernd, dass wir nichts mitbekommen oder spät mitbekommen, wenn da irgendwo Planungen laufen. Die Aufgaben sind aber sehr vielschichtig verteilt und es ist sehr schwierig die in der Maßnahmenplanung zu verteilen.“ Durch die vielschichtige Verteilung sei auch die länderübergreifende Koordination erschwert. [Interview SenStadtUm A, 24.02.2014]

Auch in Brandenburg fehle, gerade für die untersten Behörden (Wasserbehörden), Wasser- und Bodenverbände und andere, ein Forum des Austausches, die Akteure würden sich teilweise erst in den Steuerungskreisen von Berlin oder durch die Teilnahme an Werkstätten kennen lernen. Im Naturschutz laufe das besser. Man versuche den Austausch aufrecht zu erhalten, ein Forum für die engagierten Mitarbeiter dort müsse gefunden werden und man wünsche sich in der Berliner Wasserwirtschaft auch eine stärkere Öffentlichkeitsarbeit in Brandenburg, um die Arbeit besser teilen zu können. [Interview SenStadtUm A, 24.02.2014]

5.1.3 Konzeptplanung: Gewässerentwicklungskonzepte (GEK)

„Es geht dort nicht nur um Ökologie, sondern die Gesellschaft im Ganzen. Man kann vom Schreibtisch aus nicht sagen ‚Der Steg kommt da weg und der bleibt stehen‘. Es ist nachhaltiger in Steuerungskreisen und Werkstätten mehr Leute mitzunehmen und das macht es hinterher auch einfacher, die Sache umzusetzen. Keiner kann sagen, man habe es nicht

⁶⁵ Das Projekt war auf Beteiligung ausgelegt und bot eine Art Austauschforum für alle Gemeinden und Berlin, dadurch hat man erkannt, wo die Probleme des Gewässers liegen und warum kein Wasser/ Sauerstoff mehr in Berlin ankomme. [Interview SenStadtUm A, 24.02.2014]

gewusst oder man konnte sich nicht beteiligen. Es werden Kompromisse gemacht werden müssen und es wird Nutzungseinschränkungen geben müssen.“

[Interview SenStadtUm A, 24.02.2014]

Mit den Gewässerentwicklungskonzepten soll (als Ziel der Wasserwirtschaft) ein *„räumlich und zeitlich differenziertes, an den Anforderungen der WRRL ausgerichtetes Maßnahmenkonzept zur Verbesserung der Hydromorphologie [des Gewässers] unter Berücksichtigung der Belange des Hochwasserschutzes, der Regenwasserbewirtschaftung und anderer Nutzungsbelange [...] mit Beteiligung der Fachverwaltungen und der Öffentlichkeit“* erstellt werden. *„Das Maßnahmenkonzept muss als Grundlage für die Investitionsmittelbereitstellung, die sich anschließenden Bauplanungen, die Gewässerunterhaltung und den weiteren Kommunikationsprozess geeignet sein“*. [Interview SenStadtUm B, 24.02.2014]

Dieses Ziel schließt zwei Betrachtungsebenen ein, die der Ökologie und die der Beteiligung. Auf der Ebene der Ökologie soll eine ganzheitlich räumliche Betrachtung der Gewässer mit allen, den morphologischen, hydraulischen und stofflichen, Einflussfaktoren erfolgen [Rehfeld-Klein et al., 2009]. Gerade jedoch beim Ziel der Verbesserung der hydromorphologischen Bedingungen konnte man sich nicht auf umfassende bundesweite Projekterfahrungen im hochurbanen Raum stützen, dazu gab es auf Planungsebene keine Erfahrungen [SenGUV, 2009b].

Die GEK-Planung verlaufe *„im stetigen Spannungsfeld von ökologischem Anspruch, sozialen und städtebaulichen Anforderungen, ökonomischer Vernunft und Hochwasserschutz“* [SenGUV, 2009b: 5]. Deswegen und weil man das Instrument der Öffentlichkeitsbeteiligung in der Wasserwirtschaft der Senatsverwaltung als gemeinsame Chance begreift, die nicht mit den formalen Anhörungen im Rahmen der Umsetzung der WRRL beendet ist [SenGUV, 2009b], gibt es im Rahmen der GEK-Planung die Ebene der Beteiligung anderer Behörden und der Öffentlichkeit. Sie sollte *„eine kontinuierliche Größe im Umsetzungsprozess der WRRL sein“* [SenGUV, 2009b: 4].

Im Folgenden sind sowohl die ökologischen Ziele der Planung als auch jene der unterschiedlichen Beteiligungsprozesse zusammengestellt. Die Abb. 21 und Abb. 22 zeigen Teileinzugsgebiete in Berlin (und Umland) für die GEK-Planung. Die GEKs für Tegeler Fließ, Panke, Wuhle und Erpe sind bereits abgeschlossen. Das GEK für den Teil Müggelspree/ Müggelsee befindet sich gerade in der Planung.

Planungsziele:

- Verbesserung der Hydromorphologie
 - Mindesthabitatausstattung (bei in-stream Restauration)

- Schaffung von Ersatzauen/ Profilaufweitungen
- Entwicklung/ Anbindung der Aue
- Typgemäße Sohlsubstrate
- Naturnahe, typgemäße Habitatkulissen mit entsprechender Diversität von Fließgeschwindigkeiten sowie Breiten- und Tiefenvarianzen
- Entwicklung typspezifischer Ufergehölze
- örtlich angepasste ingenieurbioökologische Maßnahmen zur Ufersicherung
- Herstellen der Durchgängigkeit
- Regenwasserbewirtschaftung (semizentral bis zentral)

[SenGUV, 02.06.2009]

Planungsprinzip:

- „ökologische Schwerpunktbiologie“ (Strahlwirkung) in Bereichen mit gutem Raumangebot

kombiniert mit

- Mindesthabitatausstattung in Bereichen ohne/ geringem Raumangebot

[SenGUV, 02.06.2009]

Umsetzung des Programms:

- konzeptionelle Maßnahmenplanung laufend
- Bauplanung seit 2008
- Umsetzung (baulich) bis 2015 ff.
- Gewässerunterhaltung laufend

[SenGUV, 02.06.2009]

Ziele der Beteiligung von anderen Behörden

- Informations- und Erfahrungsaustausch
- Wissen und Vorstellungen anderer Fachdisziplinen einbeziehen
- Verständnis für andere Meinungen fördern und den Interessensausgleich unterstützen
- Akzeptanz und Nachvollziehbarkeit von Entscheidungen erhöhen
- breitere Entscheidungsgrundlagen für politische und administrative Entscheidungsträger bieten
- Herausarbeiten sich gegenseitig verstärkender und unterstützender Maßnahmen und Strategien (fachübergreifend)
- Erweiterung der scheinbar engen Gestaltungsspielräume urbaner Gewässer

[Wolter, 02.06.2009; Rehfeld-Klein et al., 2009]

Anspruch und Ziele der Öffentlichkeitsarbeit in Berlin:

- Frühzeitige Bekanntmachung / Transparenz
- Vermittlung von Fachwissen
- aktive Beteiligung und Mitgestaltung des Planungsprozesses:
 - Diskussion mit Betroffenen und Akteuren
 - Sorgen, Befürchtungen und Wünsche aufnehmen
 - lokale Ortskenntnisse, Detail- und Fachwissen für die Planung erschließen
 - Maßnahmenvorschläge sammeln
- Identifikation von Bürgern und Interessengruppen mit Entscheidungen, aber auch mit ihrem Lebensraum stärken
- Vertrauen in die öffentliche Verwaltung stärken

[Wolter, 02.06.2009 und 30.11.2010]

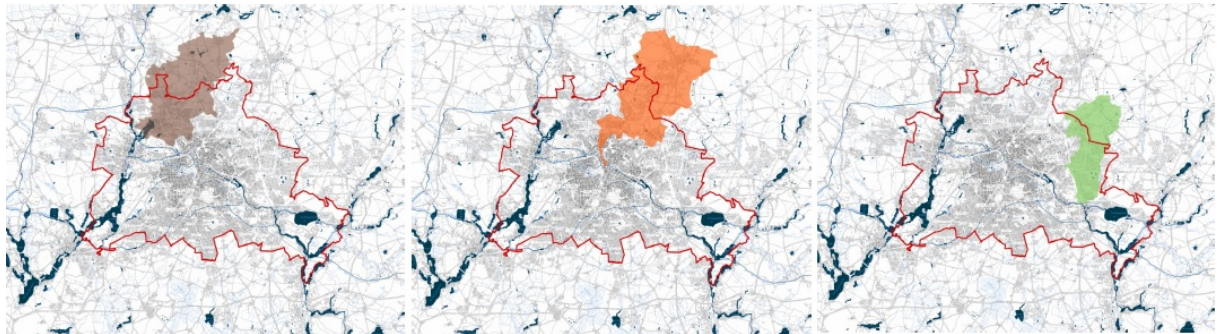


Abb. 21 Einzugsgebiete von Tegeler Fließ, Panke und Wuhle (v. l. n. r.)⁶⁶

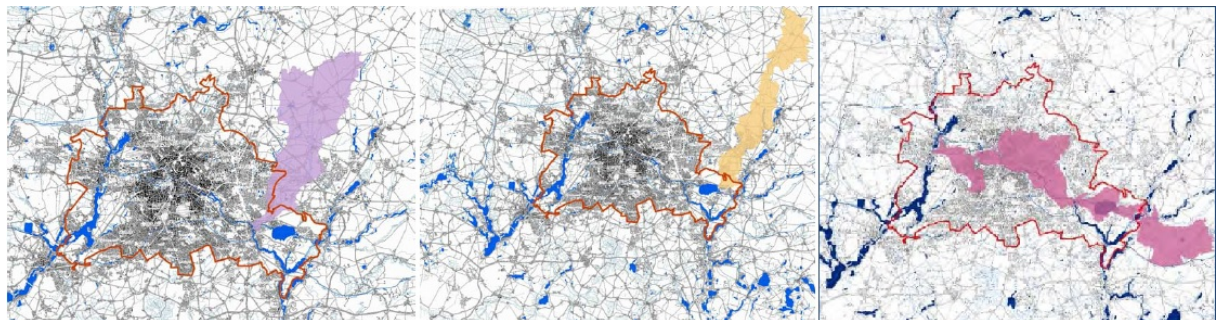


Abb. 22 Einzugsgebiete von Erpe, Fredersdorfer Mühlenfließ und Spree (v. l. n. r.)⁶⁷

5.1.3.1 Vorgehen

Integrative Gewässerentwicklungskonzepte werden in Berlin für Teileinzugsgebiete von 50 bis 200 km² aufgestellt [SenGUV, 02.06.2009], das betrifft in dieser Größenordnung zahlreiche direkte Zuflüsse zur Spree. Vorranggewässer, die prioritär beplant werden gibt es keine, sie werden alle als wichtig eingestuft [Interview SenStadtUm D, 11.03.2014; Interview SenStadtUm A, 24.02.2014].

⁶⁶ Aus [Wolter, 02.06.2009]

⁶⁷ Aus [Wolter, 02.06.2009] und [Rehfeld-Klein, 08.11.2011]

Da man in der Wasserwirtschaft nicht alle Gewässer zeitgleich beplanen kann, hat man sich entschieden, die **Reihenfolge der Gewässer** räumlich vorzunehmen – beginnend auf der Barnimhochfläche mit der Panke und dem Tegeler Fließ und dann in einer Runde durch Berlin. [Interview SenStadtUm D, 11.03.2014] Die Panke als Pilotprojekt war bereits gut dokumentiert, ein typisch urbanes Gewässer und ist Teil des Naturparks Barnim. Das Tegeler Fließ ist ebenfalls Teil des Naturparks und mehrerer FFH-Gebiete. Die Bearbeitung der Erpe, die nur auf einem sehr kurzen Abschnitt in Berlin verläuft, wurde von Brandenburg angestoßen, welches dann auch die Federführung inne hatte und damit das GEK bezahlt hat. Die Wuhle war das letzte fehlende natürliche Fließgewässer auf der Barnimhochfläche. [Interview SenStadtUm C, 11.03.2014] Nun werden die Planungen mit der Müggelspree fortgesetzt.

Nach Federführung wird in der Zusammenarbeit zwischen Berlin und Brandenburg unterschieden damit nicht ein Land alles bezahlen muss, dass richtet sich auch nach der anteiligen Gewässerstrecke. Deswegen war Berlin federführend für das Tegeler Fließ, die Panke und die Wuhle und Brandenburg für die Erpe (und wird es auch für das Fredersdorfer Mühlenfließ sein). [Interview SenStadtUm A, 24.02.2014]

In der Planung geht es um die gesamten Gewässer und nicht um einzelne Wasserkörper (Definition nach WRRL), diese werden in der Planung alle wie natürliche Gewässer behandelt unabhängig davon, ob einzelne Wasserkörper dieser Gewässer als verändert oder natürlich ausgewiesen wurden. Die Art der Ausweisung spielte bei der Auswahl der Gewässer für die GEK-Planung keine Rolle. Dies gilt ebenso für das Einbeziehen von Nebenflüssen des gewählten Gewässers. [Interview SenStadtUm A, 24.02.2014]

Bei der GEK-Planung werden die **ökologische Maßnahmenplanung** und die integrierte Maßnahmenplanung unterschieden. Die ökologische Maßnahmenplanung erfolgt unabhängig vom Ausweisungsstand und unabhängig von den Interessen dritter. Ausgewählt werden, basierend auf der Defizitanalyse, Maßnahmen, die geeignet sind den guten ökologischen Zustand des Gewässers zu bewirken. Identifiziert werden sollen alle Maßnahmen, die *„unter Berücksichtigung der für die Renaturierung zur Verfügung stehenden Flächen (Raumentwicklungspotenzial) und Restriktionen (zum Beispiel große Profiltiefe, hohes Konfliktpotenzial) grundsätzlich anwendbar sind. Aus diesen wurden alle zur Zielerreichung notwendigen Maßnahmen ausgewählt, die eine möglichst hohe ökologische Wirksamkeit und Nachhaltigkeit besitzen, aus ökologischer Sicht eine sinnvolle Kombination darstellen und möglichst alle Funktionalitäten des Gewässers sowie alle biologischen Qualitätskomponenten verbessern. Darüber hinaus wurde der Gewässertyp und die Bedeutung des*

Planungsabschnitts im Gewässersystem als Strahlursprung oder Trittstein berücksichtigt.“ [Rehfeld-Klein et al., 2009: 655] Inzwischen haben die Verantwortlichen und die Planungsbüros schon Erfahrungen mit diesem Vorgehen gesammelt, aber gerade am Anfang bei der Panke habe man sich „*wochenlang eingeschlossen*“ für die ökologische Maßnahmenplanung und deren Begründung [Interview SenStadtUm D, 11.03.2014].

Das Vorgehen bei der ökologischen Maßnahmenplanung ist in Abb. 23 und die Definitionen im Rahmen der Ausweisung problemhomogener Planungsabschnitte sind in Tab. 9 dargestellt.

Ökologische und integrierte Maßnahmenplanung überlappen sich zeitlich, aber es ist den Planern wichtig, die ökologische Maßnahmenplanung zuerst nur nach Gesichtspunkten der WRRL zu betrachten bevor andere Restriktionen (abgesehen von Flächen) und Interessen Dritter einbezogen werden, so werden im ersten Steuerungskreis die Ansprüche der Planer unter WRRL-Gesichtspunkten dargestellt. [Interview SenStadtUm D, 11.03.2014]

Man wollte damit zeigen, dass die Gewässerökologie die gleiche Bedeutung hat wie andere Disziplinen, man diskutierte in der **integrierten Maßnahmenplanung** über Flächen- und Raumsituationen und überprüfe/ hinterfrage bestehende Nutzungen auf Bestätigung, Reduzierung oder Aufgabe [Rehfeld-Klein et al., 2009]. Die Belange Dritter sollen in der integrierten Maßnahmenplanung eingesammelt, diskutiert und in der Planung berücksichtigt werden. Dafür gibt es Steuerungsgruppentreffen und Beteiligungsmöglichkeiten für die Öffentlichkeit (siehe Kapitel 5.1.3.3). Das Grundkonzept Ökologie soll weitestgehend fortgeführt werden hin zu einer realisierungsfähigen Planung. Es sollen in kooperativer Abstimmung möglichst alle Anforderungen berücksichtigt werden. Das ökologische Grundkonzept wird dabei modifiziert und örtlich angepasst, es sollen aber keine Abstriche an den Zielstellungen der WRRL vorgenommen werden. Erst bei planerisch nicht lösbaren Konflikten soll eine höhere politisch-fachliche Instanz in den Prozess einbezogen werden. [SenGUV, 2009a]

Die Zielerreichung gemäß WRRL durch das in der ökologischen und integrierten Maßnahmenplanung entwickelte GEK hängt letztlich vom Wiederbesiedlungspotential, weiteren Faktoren und von der abschließenden Ausweisung des Gewässers als natürlich oder erheblich verändert ab, diese wiederum kann von der Aufstellung von Hochwasserschutzkonzepten abhängen (wie bei der Panke) [SenGUV, 2009a].

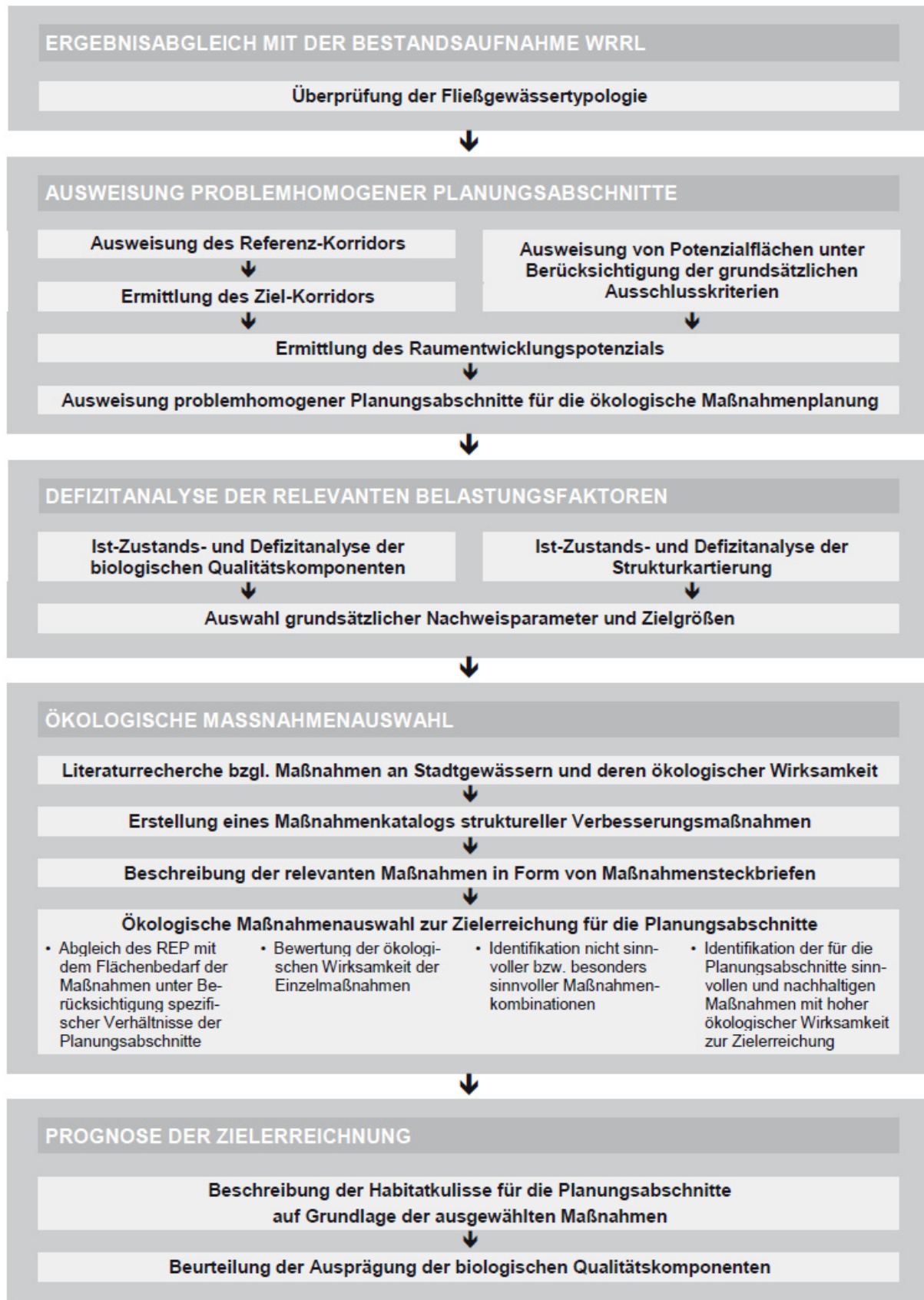


Abb. 23 Ablauf der ökologischen Maßnahmenplanung⁶⁸

⁶⁸ Aus [Rehfeld-Klein et al., 2009]

Tab. 9 Ausweisung problemhomogener Planungsabschnitte (Definitionen)

Flächen	Definition
Referenz-Korridor	Mindestraumbedarf für eine ungehinderte Laufentwicklung zur Erreichung des sehr guten ökologischen Zustands
Zielkorridor	Fläche zur Erreichung des guten ökologischen Zustands: Ansatz ca. 50 % der Breite des Referenz-Korridors
Potentialflächen	Flächen, die nicht als grundsätzliche Ausschlusskriterien (z. B. Siedlungsflächen, Friedhofsflächen, Wasserstraßen, Autobahnen, Bundes- und Landesstraßen sowie Bahnlinien oder Industrie- und Gewerbeflächen) definiert sind
Raumentwicklungspotenzial	Verhältnis von benötigter Fläche für die Umsetzung von Maßnahmen (= Zielkorridor) und der Fläche, die aufgrund der gegebenen Restriktionen zur Verfügung steht (= Potenzialfläche)
Aus [SenGUV, 2009a]	

5.1.3.2 Vorplanungsphase

In der Vorplanungsphase wird festgelegt, wer in der Senatsverwaltung die Leitung/ Betreuung des GEKs übernimmt, wie das GEK ausgeschrieben wird und welche Büros letztlich beauftragt werden. In dieser Phase müssen viele grundsätzliche Dinge geklärt werden und einige Grundlagen müssen recherchiert werden (allerdings jene, die in den Behörden „*im schnellen Zugriff*“ vorhanden sind, die Detailrecherchen sind Aufgabe der Planungsbüros). [Interview SenStadtUm C, 11.03.2014]

Am Anfang eines jeden GEKs setzen sich die Mitarbeiter der Wasserwirtschaft zusammen und besprechen die Aufgabenstellung, die Ausrichtung und organisatorische Fragen wie die Formen der Beteiligung, Laufzeiten und ob eine Mediation im Verfahren notwendig ist (wie zum Beispiel beim GEK Müggelspre) [Interview SenStadtUm D, 11.03.2014]. Wenn Brandenburg betroffen ist, werden die Verantwortlichen dort wegen der Zusammenarbeit informiert. Meist geben diese ihr ‚ok‘, derzeit sei es allerdings schwieriger, da in Brandenburg ein allgemeiner GEK-Stopp verhängt wurde, dort müsse man mit der Umsetzung erst mal hinterherkommen bevor man neue GEKs erstellt [Interview SenStadtUm A, 24.02.2014].

Der Gruppenleiter entscheidet dann aufgrund der zu erwartenden Schwerpunkte im GEK, der Ausbildungshintergründe der Mitarbeiter und der Auslastung, wer das GEK als Ansprechpartner übernimmt. Bei dieser Person laufen die Fäden dann zusammen, die rechtliche Verantwortung liegt aber beim Gruppenleiter und die Zuständigkeiten verlaufen eher „*fließend*“. So liegen die Grundlagen wie die Ausschreibung des Monitorings, der Bewertung, der Defizitanalyse und der Gewässerstruktur in der Regel bei derselben Sachbearbeiterin, die auch teilweise zur Begutachtung der Ausführung Ortsbegehungen unternimmt. Wenn an einem Gewässer, wie der Wuhle (Fischtreppen und Düker), viel gebaut werden muss, dann liegt die Leitung des GEKs bei der ausgebildeten Wasserbauingenieurin, an der Panke hingegen war neben den vermehrt zu erwartenden Bauvorhaben auch eine starke Aktivität von Bürgervereinen und Netzwerken zu erwarten, weshalb die Leitung zwischen der

Mitarbeiterin für Öffentlichkeitsarbeit und der Wasserbauingenieurin geteilt wurde. Am GEK Müggelspre/ Müggelsee überwiegen die ökologischen Komponenten und die Zusammenarbeit mit dem Naturschutz, weshalb die Mitarbeiterin für das Monitoring die Leitung dieses GEKs (geteilt mit der Mitarbeiterin für Öffentlichkeitsarbeit) übernommen hat, die zudem bereits vorher gute Kontakte zum Institut für Gewässerökologie und Binnenfischerei (IGB) hatte, welches an den zu beplanenden Gewässern aktiv ist.

Durch dieses Vorgehen soll auch die spätere Bauplanung berücksichtigt werden, bei der dann die zu prüfenden Unterlagen von derselben Person begutachtet werden können. [Interview SenStadtUm A, 24.02.2014]

Dann muss die Leistungsbeschreibung für die Vergabe „gestrickt“ werden (ungefähre Inhalte siehe Abb. 24). Diese ist sehr umfangreich und detailliert („meterdick“) und die Ausschreibungsphase kann sich schon ein dreiviertel bis zu einem ganzen Jahr hinziehen (wie bei der Wuhle), denn damit wird die Struktur des GEKs festgelegt, anschließend ist der Spielraum noch Änderungen im Vorgehen vorzunehmen gering. Änderungen, zum Beispiel das hinzufügen eines Infoforums, sind dann nur noch möglich, wenn andere Leistungen nicht erbracht werden müssen und dies intern verrechnet werden kann. Andernfalls müsste das Planungsbüro ein gesondertes Angebot machen und dies ist durch die Kopplung an die Finanzierung schwer. [Interview SenStadtUm C, 11.03.2014] Der Auftrag an das Ingenieurbüro wird aus einem eigenen Titel der Wasserwirtschaft bezahlt und die Ausschreibung von der Finanzbehörde rechtlich geprüft, aber die Gelder müssen rechtzeitig bestellt und eingeplant werden. Die Wasserwirtschaft erstellt dafür alle vier Jahre eine Finanzplanung. [Interview SenStadtUm A, 24.02.2014]

Bei der Ausschreibung muss je nach Größe entschieden werden, ob sie deutschlandweit oder EU-weit ausgeschrieben werden muss. Die EU-weite Ausschreibung ist deutlich komplizierter, deshalb hat sich die Wasserwirtschaft bei der EU-weiten Ausschreibung der Wuhle extern unterstützen lassen. [Interview SenStadtUm A, 24.02.2014]

Je nach Thema gibt es dann drei Möglichkeiten der Ausschreibung:

- Vergabeverordnung Bauleistung (VOB): sehr genaues Leistungsverzeichnis wie beim Bau einer Brücke (Planung vorab durch den Architekten)
- Vergabeverordnung Dienstleistung (VOL): weniger genaues Leistungsverzeichnis mit Spielräumen, da der Prozess vorher nicht genau bekannt ist
- Vergabeverordnung freiberufliche Leistung (VOF): lässt noch mehr Spielraum in der Umsetzung

Die Vergabeart muss immer wieder vor dem Rechnungshof begründet werden. Die GEKs sind bisher immer nach VOL vergeben worden, da jedes GEK seine, nicht immer vorhersehbaren, Eigenheiten aufweist. Das neueste GEK, Müggelspree, ist nach VOF vergeben worden [Interview SenStadtUm C, 11.03.2014], weil es einen so hohen Nutzungsdruck aufweist, es NATURA 2000-Gebiet ist und es um das gute ökologische Potential eines Sees geht. Das Verfahren sei sehr kompliziert und das habe noch keiner vorher gemacht. [Interview SenStadtUm A, 24.02.2014]

Wegen der Komplexität wurde beim GEK Müggelspree eine Art Vorausschreibung durchgeführt, eine Art Bewerbungsverfahren, quasi *„eine Öffentlichkeitsbeteiligung schon in der Ausschreibung“*, in der die Firmen gefragt wurden, wie sie an das GEK herangehen würden. Man wollte damit *„ein paar Innovationen einfangen“*, da man nicht wie bei den kleinen Gewässern *„nach Schema F“* vorgehen kann. Der nun beauftragte Firmenverband hat ein Konzept vorgeschlagen, welches nicht wie bisher ein reines Uferkonzept ist, sondern flächenspezifisch ist (zum Beispiel Totholz mitten im Müggelsee und komplizierten Austonnungen) und nicht nur Uferflächen umfasst, um trotz der starken Nutzungsinteressen gerade an den Ufern Maßnahmen zur Qualitätsverbesserung umsetzen zu können. *„Wir müssen es so machen, dass es machbar ist, mit Maßnahmen, die woanders noch nicht gemacht worden sind.“* [Interview SenStadtUm A, 24.02.2014]

Nach erfolgreicher Ausschreibung wird ein Ingenieurbüro beauftragt. Meist ist es ein Zusammenschluss aus drei Büros, da die Büros für die GEKs sehr breit aufgestellt sein müssen (für das GEK Müggelspree noch breiter wegen der Kombination aus Fließgewässer und See). [Interview SenStadtUm A, 24.02.2014] Eine Zusammenstellung der Zuständigkeitsschwerpunkte der Planungsbüros für das GEK Neuenhagener Mühlenfließ/Erpe findet sich in Abb. 25.

Nach der Beauftragung, teilweise auch vorher, werden die zu beteiligenden Behörden ermittelt, der Beteiligungsprozess für die Behörden wie auch die breite Öffentlichkeit wird im nächsten Kapitel erläutert.

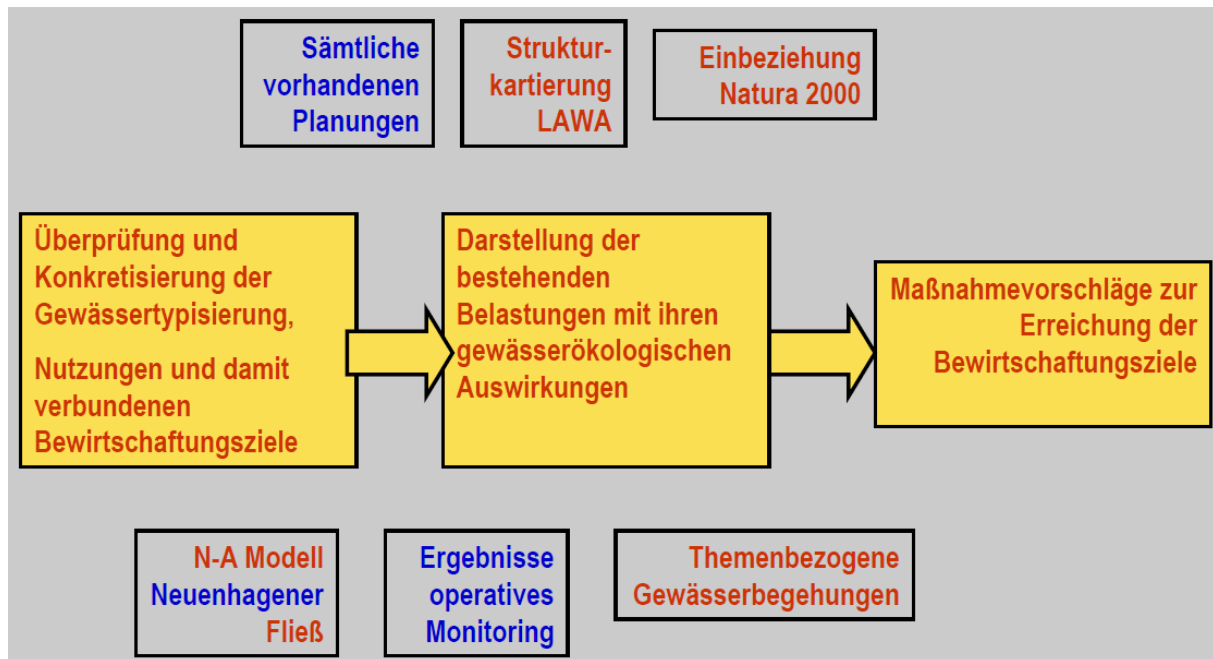


Abb. 24 Leistungsbestandteile für das GEK Erpe (Ausschreibung Brandenburgs!)⁶⁹

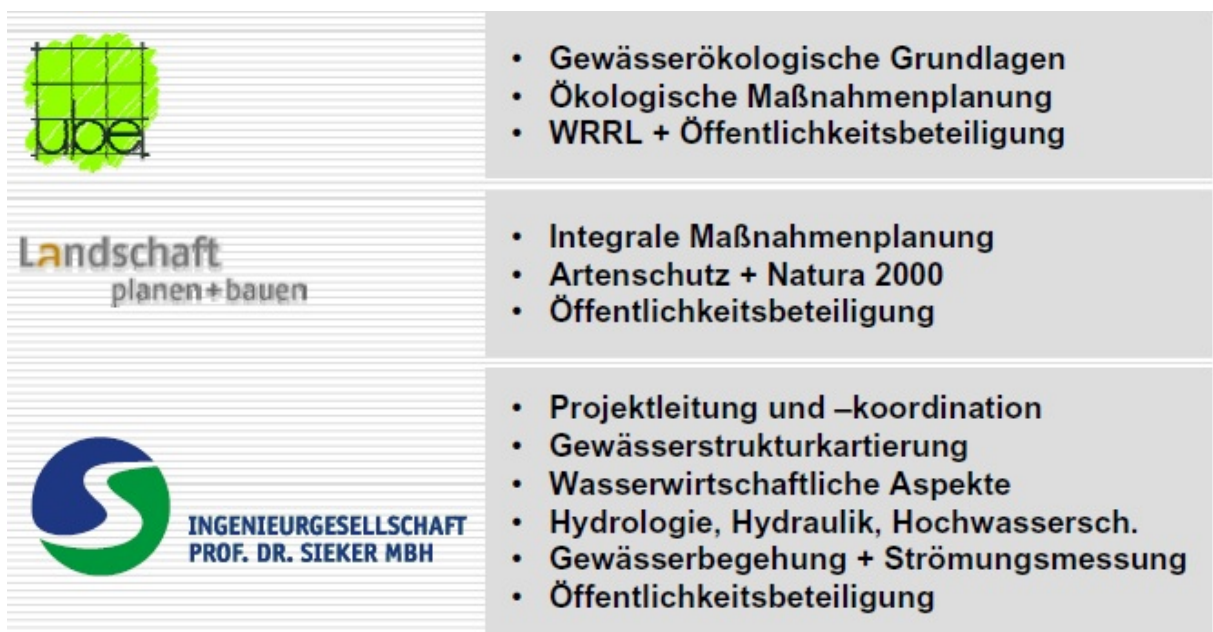


Abb. 25 Zuständigkeitsschwerpunkte der Planungsbüros beim GEK Erpe⁷⁰

5.1.3.3 Beteiligungsprozesse: Behörden und breite Öffentlichkeit

Bei der Erstellung der Gewässerentwicklungskonzepte werden die interessierte Öffentlichkeit, Anlieger, Betroffene, die organisierte Öffentlichkeit (zum Beispiel Naturschutzverbände) [Wolter, 19.05.2010] und andere Fachbehörden auf unterschiedlichen Ebenen beteiligt.

⁶⁹ Aus [Herrn, 20.04.2010]: rot: Aufgaben des Planungsbüros, blau: Unterlagen/ Informationen durch Behörden. Anmerkung: Es handelt sich zwar um die Ausschreibung Brandenburgs, aber Berlin hat sich an der Vorlage zur Ausschreibung orientiert. In Berlin sind die Ausschreibungen umfassender, da im Ergebnis ein fertiges Konzept stehen soll und nicht nur eine Vorplanung wie in Brandenburg.

⁷⁰ Aus [Sieker, 20.04.2010], ube = Umweltbüro Essen

In den Bezirksverordnetenversammlungen (BVV) berichten die Mitarbeiter der Senatsverwaltung über den Stand der Maßnahmenplanung auf Einladung der BVV. Die BVV lädt bei den meisten GEKs mindestens zwei Mal zur Berichterstattung ein. [Interview SenStadtUm A, 24.02.2014]

Die Beteiligung der Fachbehörden auf Ebene der Steuerungskreise und die der breiten Öffentlichkeit auf Ebene der Infoforen und der Beteiligungswerkstätten werden im Folgenden näher erläutert. Tab. 10 zeigt wie viele Steuerungskreise und andere Veranstaltungen zur Beteiligung es bei jedem GEK gab (beziehungsweise beim GEK Müggelspree es geben wird).

Tab. 10 Beteiligung bei der GEK-Planung auf verschiedenen Ebenen

	Panke	Tegeler Fließ	Erpe	Wuhle	Müggelspree
Steuerungskreise	8	7	7 (BB: PAG ⁷¹) 2 (B)	10	8*
Fachgespräche	x	x	Mind. 9	x	x
Vor-Ort-Termine	mind. 2	mind. 2	mind. 2	mind. 2	mind. 2
BVV-Sitzungen	mind. 4	mind. 2	mind. 2	mind. 4	mind. 2
Infoforen	5 (Tag der Panke)	2	4 (BB)	2	bislang 1
Werkstätten	2*2	2	2 (B)	2*2	derzeit unklar
Jugendwerkstätten	-	-	-	1	eventuell 1
Hintergrundgespräche	n. b.	x	n. b.	n. b.	7-8
Planungszeitraum	(2007) 04/2008 – 03/2009	(2008) 2010 – 10/2011	BB: 03/2010 - 05/2011 B: 09/2011 - 12/2012	02/2010 - 10/2013	09/2013 - 12/ 2014

* geplant; n.b. nicht bekannt; (Beginn der Vorarbeiten). Aus: [Wolter, 22.11.2011 und 05.11.2013] [Koenzen, 07.04.2011] [Interview SenStadtUm A, 24.02.2014] [SenStadtUm, 2013] [LUGV, 2011]

Steuerungskreise und Fachgespräche

„Steuerungskreise: Das war sowieso klar. Das ist für mich im Rahmen eines Projektmanagements nicht nur erst eine besondere Form, die durch die WRRl ins Leben gerufen wurde. Ich habe früher auch schon Projektmanagement gemacht. Dass die Behörden, die im Rahmen eines Projektes eingebunden werden müssen, sich intern im Rahmen der Projektbearbeitung und vielleicht auch schon in der Aufstellung und der Diskussion der Schlussfolgerung sich in einer gewissen Regelmäßigkeit an einen Tisch setzen, ist nicht unbedingt eine ganz neue Form. [...] Für mich ist es selbstverständlich. Die grundsätzliche Anforderung an ein erfolgreiches Projektmanagement ist, dass man sich aus seinem Dunstkreis heraus begibt und mit den Behörden, in die man hineinwirkt, die man auch später braucht für die Umsetzung, die man auch gewinnen muss, um weitergehende Spielräume und Potenziale zu identifizieren und diese zu öffnen, frühzeitig redet.

Das ist für mich eine Binsenweisheit.“

[Interview SenStadtUm D, 11.03.2014]

⁷¹ PAG = Projektbegleitender Arbeitskreis in der GEK-Planung von Brandenburg

Die **Steuerungskreise** (auch Steuerungsgruppen) sind ein Instrument zur Beteiligung der behördlichen Fachöffentlichkeit projektbegleitend während des gesamten Prozesses der GEK-Erstellung. An der Planung der Abteilung Wasserwirtschaft (Auftraggeber) und den beauftragten Planungsbüros (Auftragnehmer) beteiligt werden sollen, ressortübergreifend und integrativ, alle Träger öffentlicher Belange [Köhler, 05.11.2013], also überwiegend Behörden und landeseigene Betriebe – zur gegenseitigen Information, Abstimmung und ständigen Rückkopplung der Maßnahmenplanung [Wolter, 05.11.2013; SenStadtUm, 2013 (Entwurf); SenGUV, 2009a]. Eingeladen werden zunächst alle vermutlich zu beteiligenden Ämter, die den Mitarbeitern der Wasserwirtschaft bekannt sind beziehungsweise über das behördliche Intranet ermittelt werden können. Dabei schöpfen die Mitarbeiter viel aus dem Erfahrungswissen. [Interview SenStadtUm C, 11.03.2014] In den Bezirken müssen die Leitungsebenen angeschrieben werden, die dann die Verantwortlichen bestimmen. Dabei ist auch jeder Bezirk anders organisiert, je nachdem ob der Bezirk bisher viel mit Wasser oder generell Umweltschutz zu tun hatte oder nicht, und auch diese Strukturen können sich mit jeder Wahl ändern. [Interview SenStadtUm A, 24.02.2014]

In der ersten Sitzung, in der sich auch das Bearbeitungsteam vorstellt, wird ebenfalls abgefragt, ob den Teilnehmern weitere zu beteiligende Ämter bekannt sind, die am Gewässer aktiv aber nicht anwesend sind. Ebenso werden weitere Zuständige im Laufe des Prozesses dazugeholt, wenn sich Hinweise oder Notwendigkeiten dazu ergeben. [Interview SenStadtUm C, 11.03.2014]

Die Tagesordnung legt die Senatsverwaltung zusammen mit dem Planungsbüro fest [Interview SenStadtUm C, 11.03.2014; Interview SenStadtUm A, 24.02.2014]. Die Inhalte orientieren sich am Prozessablauf. Themen der Steuerungsgruppe:

- Bestandserfassung
 - Datenrecherche
 - Vor-Ort-Befahrung
 - Erfassung des relevanten Baubestandes
- Defizitanalyse (WRRL- und FFH-Belange)
- Ableitung der Entwicklungsziele und Entwicklungsstrategien
- Bildung von Planungsabschnitten
- Bestehende Interessen
- Laufende und angedachte Planungen
- Erwartungen an das GEK (Randbedingungen, Erwartungen, Öffentlichkeitsarbeit)

- Vorstellung der fachübergreifenden Restriktionen
- Aufzeigen von Konfliktbereichen (Hochwasserschutz, Bundeswasserstraße, Wassersport, touristische Nutzungen, Naturschutz ...)
- Maßnahmenvorschläge (inklusive Konfliktpotential) unter Aspekten wie:
 - Zielerreichung nach WRRL
 - Erhaltungsziele nach NATURA 2000
 - Kosteneffizienz und Akzeptanz
 - Verbesserung des Biotop-/Artenschutzes und der Biotopvernetzung
- Vorstellung und Diskussion der
 - Maßnahmenpläne und Prioritäten
 - Zeit- und Kostenpläne
 - Umsetzungsstrategien
- Abschnittspezifische Maßnahmenzuordnung
- Konkretisierung/ Überarbeitung der abschnittsspezifischen Maßnahmen unter Einbeziehung der Ergebnisse aus Werkstatt 1/ Werkstatt 2
- Gesamtkonzept

[Wolter, 05.11.2013; Koenzen, 19.05.2010]

Im Verlauf der Planung sind nicht immer alle Akteure des Steuerungskreises vertreten, sie nehmen je nach Tagesordnung auch nur in Abhängigkeit ihrer Betroffenheit teil. Deswegen gibt es bei spezielleren Themen auch nur kleinere Steuerungsrunden [Interview SenStadtUm A, 24.02.2014]. Eine Auflistung der Teilnehmer der Steuerungskreise bei den bisherigen GEKs findet sich in Tab. 11.

Beim GEK Wuhle wurden ebenso bereits zwei Steuerungskreistreffen organisiert bevor die Planungsbüros hinzukamen [Entwurf GEK Wuhle, März 2013], um so Behördeninteressen vorab zu klären und um die Behörden bereits bei der Ausschreibung des GEKs, also in der Vorplanungsphase, zu beteiligen. Auf diese Weise konnten die anderen Behörden ihre Interessen bereits in die Ausschreibung einbringen, da nach der Ausschreibung nur noch geringer Spielraum besteht, Leistungen zu ergänzen. Außerdem konnte bereits an dieser Stelle geprüft werden welche Unterlagen zum Gewässer bei anderen Behörden vorhanden sind, „*um das Wissen zusammenzuführen*“. Die Verantwortlichen noch früher mitzunehmen, sei „*ein Lernprozess aus der Panke*“ gewesen. [Interview SenStadtUm C, 11.03.2014]

Im achten Steuerungskreistreffen des GEKs Wuhle wurden ebenso Vertreter des Managements der IGA Berlin eingeladen, da die Internationale Gartenausstellung 2017 auch in einem Teil des Wuhletals stattfinden wird [Entwurf GEK Wuhle, März 2013].

Tab. 11 Akteure⁷² in den GEK-Steuerungskreisen

Panke	Tegeler Fließ	Erpe	Wuhle	Müggelspree
Referat Wasserwirtschaft (von SenGUV/ SenStadtUm)				
Gewässerunterhaltung (von SenStadt/ SenStadtUm)				
Oberste Wasserbehörde (von SenGUV/ SenStadtUm)				
Oberste Naturschutzbehörde (von SenStadt/ SenStadtUm)				
Fischereiamt (SenStadtUm)				
Berliner Forsten				
Berliner Wasserbetriebe				
Projektmanagement SenStadt		Projektmanagement Tiefbau SenStadt, Fachbereich Wasser		
			Landesbetrieb Straßenwesen	Wasserschutzpolizei
		Landesamt für Gesundheit und Soziales	Berliner Landesarbeitsgemeinschaft Naturschutz ⁷³	Wasser- und Schifffahrtsamt des Bundes
Landesdenkmalamt			Landesdenkmalamt	
Bezirksamt Pankow		Bezirksamt Treptow-Köpenick ⁷⁴		
Bezirksamt Mitte	Bezirksamt Reinickendorf		Bezirksamt Marzahn-Hellersdorf	
Grün Berlin			Grün Berlin GmbH	
Landesumweltamt Brandenburg				
		Umweltministerium Brandenburg	Landesamt für Denkmalpflege Brandenburg	
		Wasserbehörden Brandenburg	Archäologisches Landesmuseum	
Wasser- und Bodenverbände				
	Naturpark Barnim		Naturschutzbeirat Landkreis Barnim	
	Landkreis Oberhavel	Landkreis Märkisch-Oderland ⁷⁵	Landkreis Barnim	
	Gemeinde Mühlenbecker Land	Gemeinde Hoppegarten	Gemeinde Ahrensfelde	
	Gemeinde Glienicke/Nordbahn			
[Wolter, 02.06.2009]	[Wolter, 19.05.2010]	[Rehfeld-Klein, 08.11.2011; SenStadtUm, 2013]	[Wolter, 22.11.2011; Entwurf GEK Wuhle, März 2013]	[Köhler, 05.11.2013]

⁷² Die Behörden können mit jeder Legislaturperiode umstrukturiert werden, damit ergeben sich unterschiedliche Verortungen von Fachabteilungen in Behörden und auch unterschiedliche Bezeichnungen für Behörden im Zeitverlauf, zum Beispiel die Fachabteilung Wasserwirtschaft in der Senatsverwaltung für Gesundheit, Umwelt und Verbraucherschutz (SenGUV) oder in der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt (SenStadtUm).

⁷³ Zusammenschluss der Berliner Naturschutzverbände

⁷⁴ Bezirksamt Treptow-Köpenick für das GEK Erpe (Müggelspree: ohne Gesundheitsamt); Umwelt- und Naturschutzamt; Stadtplanungsamt, Gesundheitsamt (= Untere Behörden)

⁷⁵ Landkreis Märkisch-Oderland: Untere Naturschutzbehörde, Untere Wasserbehörde [SenStadtUm, 2013]

Für noch speziellere Themen und Detailfragen, die nur einen weiteren Akteur betreffen wurden **Fachgespräche** (auch: bilaterale Gespräche) geführt, deren Inhalte in die darauf folgenden Steuerungskreise zurückgekoppelt wurden [SenGUV, 2009a]. Solche Gespräche gab es zum Beispiel mit dem Denkmalschutz (Parkanlagen an der Panke), zu Flächennutzungen oder mit der Gewässerunterhaltung zu Detailfragen der Ufersicherung oder beispielsweise als eine vorgezogene Maßnahme an der Erpe notwendig wurde: Dort gab es bereits angegriffene Ufer, die schon während der Konzept-Erstellung saniert werden mussten. Es galt also zu klären, wie das im Sinne des Konzeptes möglich ist, obwohl es das Konzept noch nicht gab. Zur Klärung gab es dann ebenfalls Begehungen vor Ort. [Interview SenStadtUm C, 11.03.2014; Interview SenStadtUm D, 11.03.2014; Interview SenStadtUm A, 24.02.2014]

Diese Fachgespräche finden sehr zahlreich statt. Experten aus der Wissenschaft wurden nur in Einzelfällen als Beratung dazugeholt. Weitere Themen waren:

- Wiederbesiedlungspotenzial: IGB, Naturschutz, Muschelexperte
- Regenwasserbewirtschaftung: BWB, Wasserbehörde etc.
- Rechtliche Grundlagen zur Mikrobiologie bei Klarwasseraufleitung (in Brandenburg anders als Berlin): Unterste Wasserbehörden aus Brandenburg
- Austonnung einer Schifffahrtsrinne gegen Wellenschlag im Müggelsee:
Bundeswasserstraßenverwaltung, Experte zu Wellenschlag und Fluchtdistanzen von Vögeln

[Interview SenStadtUm A, 24.02.2014]

Neben den Gesprächen in den Steuerungskreisen und Fachgesprächen wurde ebenso die **schriftliche Stellungnahme** der Behörden zu den vorgestellten Planungen erbeten und Anmerkungen wurden ausgewertet und für den weiteren Planungsprozess eingearbeitet [Entwurf GEK Wuhle, März 2013].

Abb. 26 zeigt das Ablauf-Prinzip eines GEKs mit den relevanten behördlichen und öffentlichen Abstimmungsprozessen bis zur Fertigstellung.

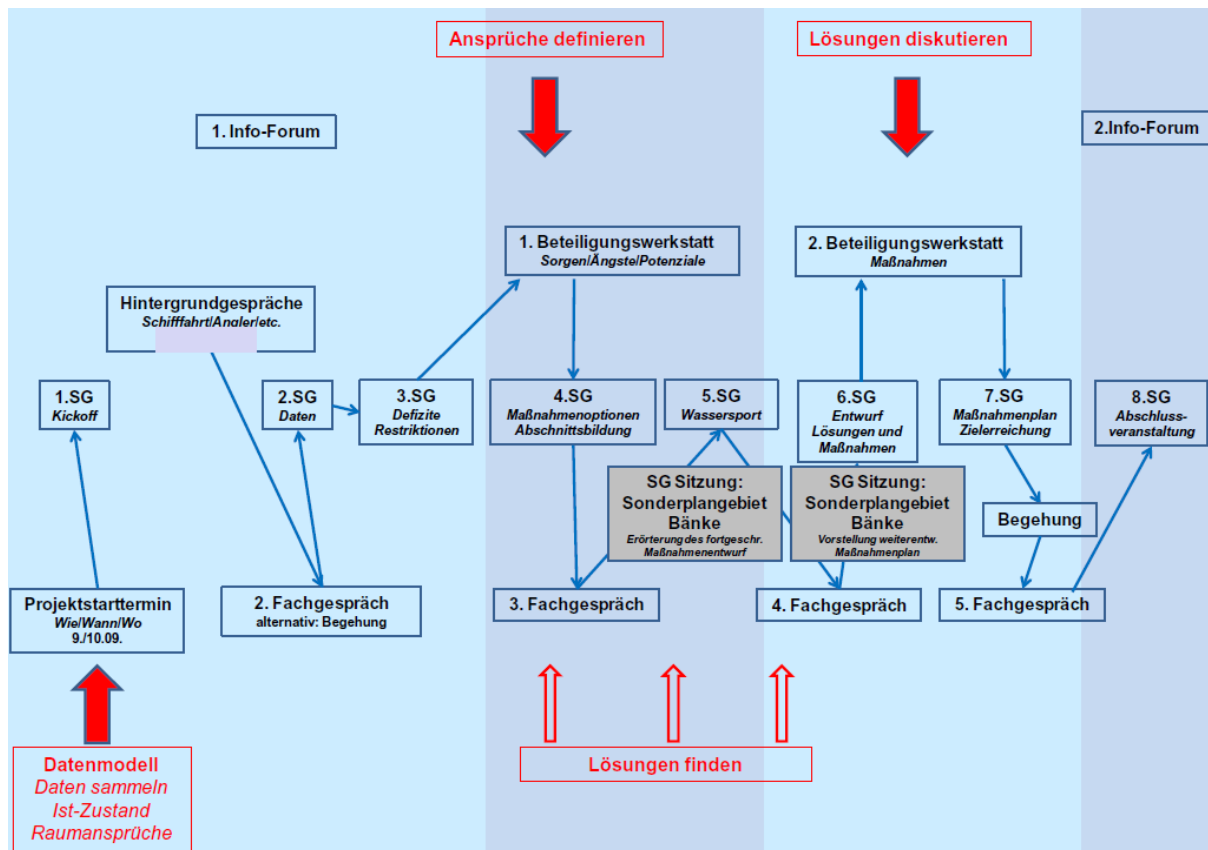


Abb. 26 Ablauf-Prinzip der integrierten Maßnahmenplanung eines GEKs⁷⁶

Infoforen, Werkstätten und Hintergrundgespräche

Der Beteiligungsprozess für die Öffentlichkeit umfasst Informationsveranstaltungen, Beteiligungswerkstätten und Hintergrundgespräche. Bei den bisherigen GEKs waren meist zwei Beteiligungswerkstätten eingrahmt von zwei Informationsveranstaltungen.

Das erste **Informationsforum** hat das „Ziel erst mal ins Gebiet zu kommen, die Leute auf das Projekt aufmerksam zu machen, an Multiplikatoren zu kommen und eine erste Resonanz aus dem Raum einzuholen“. [Interview SenStadtUm C, 11.03.2014] Es beginnt mit Informationen zu Hintergründen, Zielen und Zeitplan der WRRL und es folgen Fachvorträge, zum Beispiel zum Zustand des Gewässers, welches in dem GEK geplant werden soll, zu den ersten Schritten der Maßnahmenplanung und eventuell zu Aktivitäten anderer Akteure am Gewässer oder Einzelprojekten (bei der Wuhle zum Beispiel zum ehrenamtlichen Engagement der IG Wuhletal). [Entwurf GEK Wuhle, März 2013]

Die interessierten Bürger, die teilnehmen, sollen anschließend als Multiplikatoren wirken, die Informationen weiter zu tragen, dass es da ein Projekt gebe, an dem man sich beteiligen könne und es wichtig ist sich dort zu beteiligen. Einige dieser Aktiven sind an der Panke später auch

⁷⁶ Aus [Koenzen, 05.11.2013]. Der dargestellte Ablauf war so geplant für das GEK Müggelspree, bevor dort Änderungen vorgenommen werden mussten. So in etwa sind aber die Planungen zu den anderen GEKs verlaufen mit einer Varianz in der Zahl der Steuerungsgruppen, Fachgespräche usw.

Bachpaten geworden. Es gebe aber auch ‚negative‘ Multiplikatoren, zum Beispiel Bürgerinitiativen, die gegen die GEK-Planung sind. Aber auch das sei eine Form der Öffentlichkeitsarbeit, da sie den Bekanntheitsgrad der Planungen am Gewässer erhöhen. Es gibt Bürgerinitiativen, die mit dem Senat an einem Strang ziehen aber eben auch jene, die dem entgegenstehen: *„Es gibt beides. Aber deswegen würde ich die anderen nicht weniger wertschätzen. Sie führen den Diskurs, auch das hat einen Wert. Und es ist unglaublich anstrengend, wenn Leute das zehnte Mal das gleiche sagen und nicht einsehen, dass es wirklich so ist. Aber das ist auch etwas, dass sie dauerhaft dranbleiben.“* [Interview SenStadtUm C, 11.03.2014]

Beim abschließenden Informationsforum wird die abgestimmte Maßnahmenplanung vorgestellt und weitere Schritte werden erläutert [Entwurf GEK Wuhle, März 2013]. Im Ergebnis werden die herausgefilterten umsetzungsrelevanten Maßnahmen und Schwerpunkträume dargestellt. Maßnahmen ohne Umsetzungsempfehlung werden im Ergebnis nicht mehr dargestellt. Zusammengefasst für jeden Planungsabschnitt können die Maßnahmen mit den entsprechenden Prioritäten visualisiert werden (siehe Abb. 31) und zur Verdeutlichung werden einzelne Maßnahmentypen erläutert, zum Beispiel der Einbau von Totholz (siehe Abb. 32). [Koenzen, 07.04.2011]

Zur aktiven Beteiligung der Bürger gibt es bei jeder GEK-Planung **Beteiligungswerkstätten**, diese sind ebenso wie die Infoforen Abendveranstaltungen und dauern in etwa jeweils zweieinhalb bis dreieinhalb Stunden [Wolter, 02.06.2009 und 19.05.2010]. Unter den Teilnehmern sind interessierte Bürger, Anwohner, Interessensverbände, Naturschutzverbände, aber in der Regel nicht die Behörden. Letztere nehmen manchmal als einfache Bürger teil. Zur ersten Beteiligungswerkstatt an der Erpe im Seebad Friedrichshagen im November 2011 kamen in etwa 70 interessierte Bürger [Christmann, 16.11.2011]. Die Senatsverwaltung ist meist im ganzen Team anwesend und wenn beispielsweise Fragen zur Regenwasserproblematik erwartet werden (da manche Gewässer nur noch vom Regenwasser gespeist werden), dann wird auch ein Vertreter der Berliner Wasserbetriebe (BWB) dazu gebeten. [Interview SenStadtUm A, 24.02.2014] Meist stammen zwei Drittel der Anwesenden tatsächlich aus dem Gebiet für das das GEK erstellt wird und das übrige Drittel sind Bürger, die immer wieder bei diesen Veranstaltungen auftauchen, weil sie generell an der Thematik interessiert sind [Interview SenStadtUm C, 11.03.2014].

In der Regel finden zwei Mal zwei Werkstätten statt, genau genommen also jeweils zwei Werkstätten mit demselben Aufbau an aufeinander folgenden Tagen an zwei unterschiedlichen Orten entlang des Gewässers. Man möchte die Werkstätten näher zu den

Bürgern bringen, damit diese keine weiten Wege haben. [Interview SenStadtUm C, 11.03.2014]

Jede Werkstatt hat dabei einen Informationsteil, eine aktive Pause für informelle Gespräche und einen Teil zur Arbeit in Kleingruppen (Tischgruppen) [Wolter, 02.06.2009; SenGUV, 2009a]. Das Konzept, die Organisation, Moderation und die Einführung zum politischen Hintergrund (WRRL) übernimmt die Senatsverwaltung, das Planungsbüro berät mit ihr die Schwerpunkte der Werkstatt, erarbeitet Vorschläge für die Gestaltung der Tischkarten und hält in Teilen die fachlichen Vorträge. [Interview SenStadtUm C, 11.03.2014]

Bei der ersten Werkstatt wird das erste Konzept (nicht durchgeplanter Rohling) in Form von Impulsvorträgen und auf Karten vorgestellt [Rehfeld-Klein, 08.11.2011; Interview SenStadtUm A, 24.02.2014], die Teilnehmenden können die Maßnahmen in der Kleingruppenarbeit kommentieren [Interview SenStadtUm A, 24.02.2014] und erste Ideen werden gesammelt – zu Defiziten des Gewässers, Sorgen, Befürchtungen und Wünschen der Bürger [Wolter, 02.06.2009], auch Maßnahmenvorschläge können an dieser Stelle eingebracht werden [Wolter, 19.05.2010].

Bei der zweiten Beteiligungswerkstatt werden in den Kleingruppen dann die konkreten, als umsetzbar eingestuften, Maßnahmenvorschläge diskutiert, die nach der ersten Werkstatt vom Planungsbüro aufgearbeitet wurden (Vorstellung und Begründung bei Aufnahme oder Ablehnung von allen Hinweisen, Einstufungen und Vorschlägen) – abgefragt werden Verständnis und Kritik, Prioritäten und das Interesse an der weiteren Begleitung [Wolter, 02.06.2009; Interview SenStadtUm C, 11.03.2014].

Bei der Kleingruppenarbeit gibt es meist drei Leitfragen, die folgenden sind exemplarisch von der zweiten Beteiligungswerkstatt an der Wuhle:

- Sind die Grundsätze der Planung und der Vorgehensweise für Sie nachvollziehbar und verständlich?
- Welches Fachwissen und welches Detail-Wissen haben Sie zur Wuhle und den Nebengewässern? Was weiß die Verwaltung noch nicht vom Gewässer?
- Welche Maßnahmen stufen Sie im Abgleich zur 1. Werkstatt ein als
 - a) machbar, nutzungsbedingt keine Einwände (grüner Haken)
 - b) zu prüfen im Hinblick auf Bedenken oder technische Machbarkeit (gelber Haken)
 - c) nicht umsetzbar aufgrund schwerwiegender Einwände (roter Haken)

ACHTUNG: Kritik möglichst mit Alternativ-Vorschlag!

Angestrebt wird, dass es nur konstruktive Kritik gibt. Die verortbaren Antworten sollen auf Zetteln in die Karten selbst eingetragen werden und allgemeines Wissen zum Fließ wird auf

Karten gesammelt. [Interview SenStadtUm C, 11.03.2014] Dieses Vorgehen wie auch die Kategorisierung von Maßnahmen im Ampelsystem (grün, gelb, rot; siehe Abb. 28) auf den Tischkarten (siehe Abb. 27) wird auch bei der ersten Werkstatt genutzt. Zusätzlich zu den Karten stehen in der zweiten Werkstatt jeder Tischgruppe die tabellarisch aufbereiteten Einschätzungen und Anmerkungen der ersten Werkstatt mit Anmerkungen der Planer zur Verfügung [Entwurf GEK Wuhle, März 2013]. Nach der Gruppenphase wurden die Ergebnisse von Mitgliedern der Gruppe allen Teilnehmern vorgestellt und den Planern übergeben [SenGUV, 2009a].

Innerhalb einer Frist kann auch nach den Werkstätten noch schriftlich Stellung zu den Maßnahmenvorschlägen genommen werden. Alle Ergebnisse werden im Nachgang tabellarisch zur Prozessdokumentation aufgearbeitet (siehe Abb. 29 und Abb. 30). [Entwurf GEK Wuhle, März 2013]

Ziele der Werkstätten und Infoforen sind lokale Gebietskenntnisse zu erhalten, sowie spezifische Ortskenntnisse zu weiteren Defiziten des Gewässers und weitere Maßnahmenvorschläge und Anregungen für den Planungsprozess. Dies soll auch die Akzeptanz in der Bevölkerung fördern. Deswegen wird Kritik aufgenommen, sowie Ängste und Befürchtungen und es werden lokale, vorher nicht erkannte, relevante Restriktionen berücksichtigt. [Rehfeld-Klein, 08.11.2011] Die Werkstätten bieten ebenso die Möglichkeit einer ersten Abschätzung der Machbarkeit von vorgeschlagenen Maßnahmen [Entwurf GEK Wuhle, März 2013].

Neben diesen Werkstätten gab es beispielsweise an der Wuhle noch eine **Jugendwerkstatt** an der Caspar-David-Friedrich-Oberschule. In der Nähe der Wuhle befinden sich mehrere Schulen, und die Jugendlichen müssten zukünftig mit der Umsetzung der Maßnahmen an den Gewässern dort leben, deswegen sollten auch sie durch eine Jugendwerkstatt beteiligt werden. [SenStadtUm, 2013 (Entwurf)]

Neben den Infoforen und Werkstätten gab es in Einzelfällen auch **Hintergrundgespräche**, zu denen das Planungsbüro eingeladen hat, um sich mit einzelnen Gruppen auszutauschen, bei denen zum Beispiel spezifische (Nutzungs-)Interessen bestehen [Interview SenStadtUm A, 24.02.2014], zum Beispiel mit den Landwirten zur Vernässung der Wiesen. Im Rahmen des GEK Müggelspree kommen diese Hintergrundgespräche verstärkt zum Einsatz, da es wegen stark differierender Interessen einzelner Gruppen, wie Bürgerverbände, Berufsschiffahrt, Tourismus, Fischerei und Wassersportler, und den Konflikten um den Flughafen Schönefeld nicht möglich war konstruktive Gespräche in großen Gruppen zu führen. In diesem Rahmen hat man kleine Werkstattvarianten mit einzelnen Gruppen durchgeführt, um die

Nutzungsinteressen in diesen Gebieten abzustimmen. [Interview SenStadtUm C, 11.03.2014; Interview SenStadtUm A, 24.02.2014] Im Gegensatz zu den Werkstätten ist die Senatsverwaltung bei den Hintergrundgesprächen nur als „Mäuschen“ anwesend, um gegebenenfalls aufkommende Fragen zu beantworten. Außerdem werden auf den Karten weniger konkrete Maßnahmen notiert, als mehr Hintergrundinformationen wie Schutzgebiete (bekannte Informationen), damit sollen dann Wünsche wie andere Befahrensregelungen oder eine andere Bewirtschaftung abgefragt werden. [Interview SenStadtUm A, 24.02.2014]



Abb. 27 Beteiligungswerkstätten: Tischkarten⁷⁷

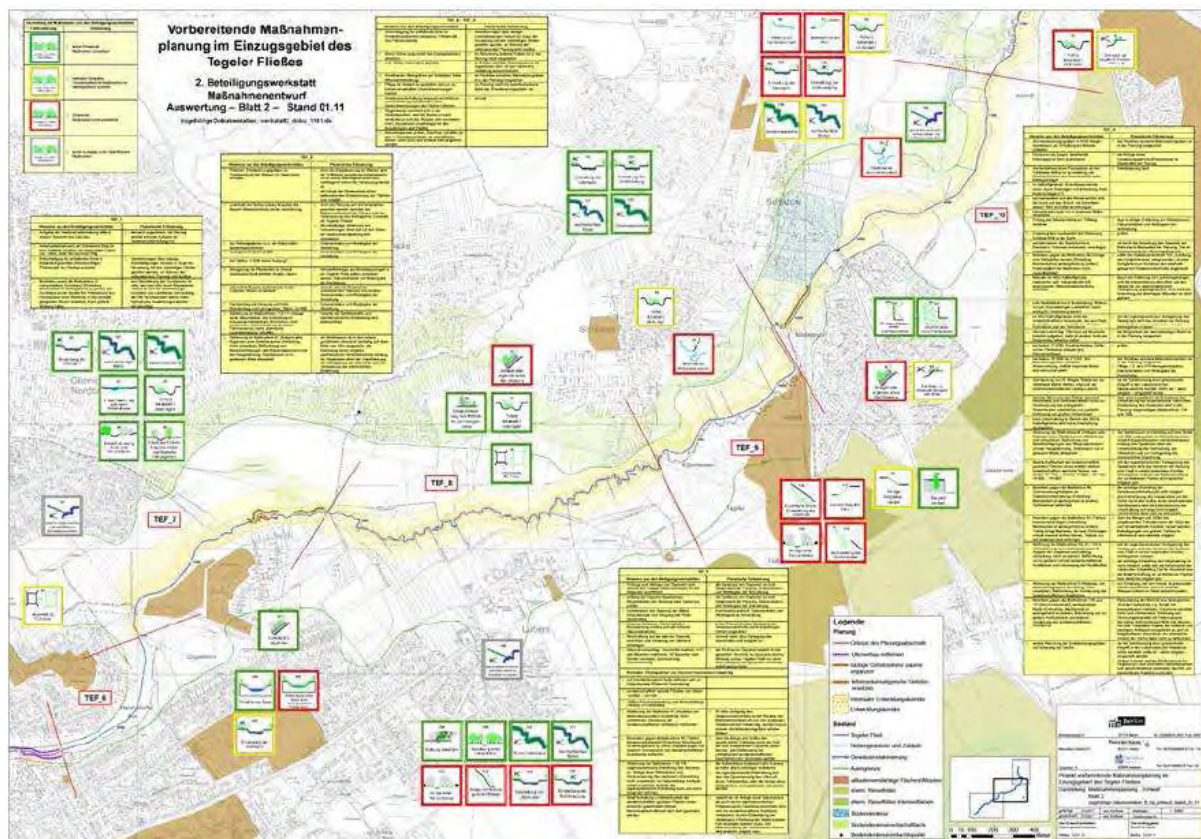


Abb. 28 Maßnahmenkarte 2. Beteiligungswerkstatt mit Ampelkennzeichnung⁷⁸

⁷⁷ Aus [Koenzen, 07.04.2011]

Einteilung in Kategorien „Maßnahme“, Maßnahmenvorschlag“ und „Hinweis“			Beschreibung der Hinweise/ Maßnahmenvorschläge		planerische Er- läuterung zu den Hinweisen	planerische Empfehlung/ Bewertung
Planungs- abschnitt	Kategorie	Arbeitsnr.	Maßnahmen-Name	Hinweise/Maßnahmenvorschläge	planerische Erläuterung	planerische Empfehlung/Bewertung
TEF_1	Maßnahme	1	Gabionen setzen	Bedenken wegen allgemein schwieriger technischer Umsetzbarkeit der Maßnahme	Gabionen sollen den Gewässerorganismen Lebensraum bieten, sie müssen lagerungsstabil z.B. an den vorhandenen Spundwänden befestigt werden und dürfen die schiffahrtliche Nutzung nicht beeinträchtigen	+
	Maßnahme	2	Gabionen setzen	Bedenken wegen allgemein schwieriger technischer Umsetzbarkeit der Maßnahme	Gabionen sollen den Gewässerorganismen Lebensraum bieten, sie müssen lagerungsstabil z.B. an den vorhandenen Spundwänden befestigt werden und dürfen die schiffahrtliche Nutzung nicht beeinträchtigen	+
	Maßnahme	6	Totholz belassen/einbringen	Bedenken wegen allgemein schwieriger technischer Umsetzbarkeit der Maßnahme	Totholz soll den Gewässerorganismen Lebensraum bieten, es muss lagerungsstabil z.B. an den vorhandenen Spundwänden befestigt werden und darf die schiffahrtliche Nutzung nicht beeinträchtigen	+
	Maßnahme	98	Rückbau/Umbau eines Querbauwerks			+++
	Maßnahme	99	Anlage eines Umgehungsgerinnes/Fischpasses			-
	Maßnahmenvorschlag			Trennung der Gewässerströmung zwischen Mühlenhafen und Tegeler Hafen durch Unterwasserspundwand im Mühlenhafen	im Detail zu prüfen, u.U. nicht zielführend	-
	Hinweis			neue Bebauung am Inselufer, TF dabei nicht beeinträchtigen	wichtiger Hinweis, jedoch ist die neue Bebauung nicht Bestandteil der Planung, Dokumentation und Weitergabe der Anmerkung	(H)
	Hinweis			gute Uferstrukturen erhalten und verbessern als Ausgleich für die Bebauung auf der Insel	Ausgleichsmaßnahmen sind nicht Bestandteil der Planung, Dokumentation und Weitergabe der Anmerkung	(H)

Abb. 29 Auswertung der planerischen Bewertungen je Planungsabschnitt⁷⁹

Zeichen	Erläuterung
-	Umsetzung nicht empfohlen
o	Umsetzung unkritisch
(H)	Hinweis
	Umsetzung empfohlen mit:
+	geringer Priorität
++	mittlerer Priorität
+++	hoher Priorität

als Ergebnis aus dem Abstimmungsprozess

bei neuen Maßnahmenvorschlägen, die keine direkte hydromorphologische Wirkung haben und die Zielerreichung nicht beeinträchtigen (z.B. Vervollständigung eines Wanderweges)

Umsetzungsempfehlung

Abb. 30 Auswertung: Planerische Empfehlungen/ Bewertungen⁸⁰

⁷⁸ Aus [Koenzen, 07.04.2011]

⁷⁹ Aus [Koenzen, 07.04.2011]

⁸⁰ Aus [Koenzen, 07.04.2011]

TEF_4: S-Bahndamm Waidmannslust
unterhalb Artemis-Straße – oberhalb
B96/Oraniendamm
E/R

Stat.: 8+816 – 9+090

Ist-Zustand

gestreckter Verlauf mit geringer bis nicht vorhandener Fließgeschwindigkeit in Siedlungslage, Sohl- und Uferverbau durch Steinschüttung bzw. Holzverbau, Durchlässe mit unterbrochenen Ufern



Entwicklungsziele:

- Schaffung bedingt naturnaher Sohl- und Uferstrukturen
- Optimierung der ökologischen Durchgängigkeit

Maßnahmen:

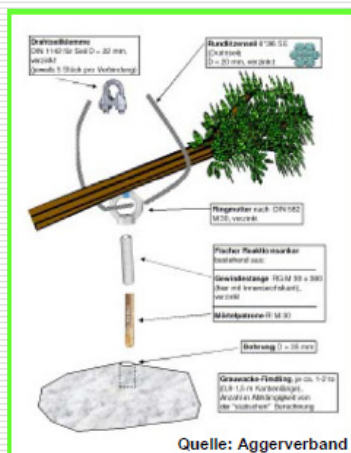
Priorität:

M-035	Umgestaltung Durchlass	+
M-036	Stromrinnenmähd	+++
M-037	Erhalt/Entwicklung naturnaher Uferstrukturen	++
M-038	wechselseitige Mähd	+++
M-039	Totholz belassen/einbringen	+
M-040	Gabionen setzen	+
M-041	Erhöhung der Vielfalt der Sohlstrukturen in Restriktionsbereichen	+
M-042	lebensraumuntypische Gehölze ersetzen	+

Abb. 31 Tegeler Fließ: Planungsabschnitt mit Maßnahmen und Umsetzungsprioritäten⁸¹

⁸¹ Aus [Koenzen, 07.04.2011]

Totholzeinbau: Maßnahmenbeispiele



Fallbäume
einbauen
(Totholz)



Strömungsenker
einbauen
(Totholz)

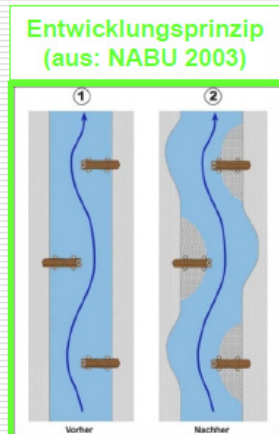


Abb. 32 Erläuterung Maßnahmentyp Totholzeinbau⁸²

5.1.3.4 Konzeptfertigstellung und Ausblick

Formelle Anhörung im Planfeststellungsverfahren: „Die haben es dann viel einfacher, weil wir die Öffentlichkeitsbeteiligung schon gemacht hatten, die wird dadurch halbiert. Das sind die gleichen Bürger, mache kommen dann schon gar nicht mehr, nur noch die deren Grundstück es betrifft. Es [Widersprüche] ist nicht wenig, aber es ist wesentlich konkreter. Die Themen können konkret und grundstücksscharf bearbeitet werden, da ist kein Gelaber mehr. Nur noch: hier, die Stützmauer, so nicht.“

[Interview SenStadtUm A, 24.02.2014]

Mit der Konzeptfertigstellung gehen die Zuständigkeiten für die meterscharfe Planung und die Umsetzung der Maßnahmen von der Wasserwirtschaft in der Abteilung Integrativer Umweltschutz an die Bauplanung und die Gewässerunterhaltung in der Abteilung Tiefbau über, die beide wiederum getrennten Referaten zugeordnet sind.

Einige der Maßnahmen aus den Konzepten sind im Rahmen der Gewässerunterhaltung umzusetzen, insbesondere am Tegeler Fließ und an der Wuhle [Koenzen, 07.04.2011]. An der Wuhle erfolgte eine erste Stromrinnenmähd (angepasste Unterhaltung) im Juli 2012 [Koenzen, 28.11.2012]. Für das Tegeler Fließ soll ein Pflege- und Unterhaltungsplan

⁸² Aus [Christmann, 23.03.2011]

entworfen werden, die Übergabe an die Gewässerunterhaltung erfolgte im Frühjahr 2011 [SenGUV, o. J.].

Viele Maßnahmen sind allerdings nicht im Rahmen der Unterhaltung möglich, sondern liegen in der Verantwortlichkeit der Bauplanung und bedürfen förmlicher Genehmigungsverfahren (Planfeststellungsverfahren), die die Beteiligung aller Betroffenen vorsehen [Koenzen, 07.04.2011]. In den Kommunikationsprozess im Planfeststellungsverfahren wiederum ist die Wasserwirtschaft mit eingebunden [Interview SenStadtUm C, 11.03.2014]. Das GEK Panke ist bislang das einzige, welches sich schon im Planfeststellungsverfahren befindet.

Die Panke sei bezüglich des Planfeststellungsverfahrens wegen der Vielzahl der Interessen und Befindlichkeiten und der Hochwassergefahr in hochurbanem Gebiet der „*heikelste Fall*“, Planfeststellungsverfahren zu anderen GEKs werden vermutlich reibungsfreier und damit schneller als an der Panke ablaufen. An der Panke läuft das Verfahren bereits seit fünf Jahren und es brauche wohl noch weitere zwei Jahre. An der Wuhle hingegen gibt es ein 300 Meter breites Tal, wodurch kaum mit Konflikten und Einwänden seitens der Bürger zu rechnen ist. [Interview SenStadtUm D, 11.03.2014]

Sollten Maßnahmen wegen begründeter Einwände nicht durch das Planfeststellungsverfahren kommen und es würden Alternativen ausgearbeitet, dann würden die Planungen mit erneuter Beteiligung der Betroffenen das Planfeststellungsverfahren durchlaufen, „*gegebenenfalls auch fünf Mal in der Schleife*“. Darüber hat die Wasserbehörde zu entscheiden. Je nachdem wie das Planfeststellungsverfahren an der Panke ausfällt, müsse man sehen wie man damit umgeht und ob man sich an einzelnen Planabschnitten zurücknehmen müsse. [Interview SenStadtUm D, 11.03.2014]

Auch Stellungnahmen, die im Beteiligungsprozess, der erstaunlich harmonisch abgelaufen sei, vor der Konzeptfertigstellung nicht berücksichtigt werden konnten, müssen am Ende im Planfeststellungsverfahren von der Wasserbehörde abgewogen werden (Welche Interessen sind wichtiger?). [Interview SenStadtUm B, 24.02.2014]

Die Wasserwirtschaft hofft beziehungsweise erwartet, dass das GEK Panke das Planfeststellungsverfahren bald fertig durchlaufen hat und die anderen GEKs im Dreijahres-Rhythmus folgen. [Interview SenStadtUm D, 11.03.2014]

Änderungen im Konzept können sich nicht nur aus dem Planfeststellungsverfahren ergeben sondern auch wenn Haushaltsgründe die Wasserwirtschaft dazu zwingen⁸³. Dann muss das Konzept gegebenenfalls umgestrickt werden, man muss versuchen noch mehr über die

⁸³ Die Wasserwirtschaft geht mit den GEKs in Haushaltsberatung zur Festlegung der zum Bau verfügbaren Mittel.

Unterhaltung zu erreichen, die kostengünstiger ist, und man muss Maßnahmen an einigen Orten zurücknehmen. [Interview SenStadtUm D, 11.03.2014]

Für die Öffentlichkeitsarbeit wünscht man sich in der Wasserwirtschaft die Kinder- und Jugendbeteiligung und Mitmachbaustellen in der Bauphase (entsprechend der Aktivitäten von Bachpaten in Hamburg). Die Beteiligung müsste noch weitergehen, die bisher in der GEK-Planung genutzten Beteiligungsformen *„waren mal neu“*. Aber abgesehen davon, dass die GEKs noch nicht in die Bauphase übergegangen sind, scheitere es bislang an Versicherungsfragen. Die Unfallversicherung könne berlinweit für Ehrenamtliche abgefordert werden, das Problem sei aber die Haftpflichtversicherung, wenn beispielsweise ein Baum fünf Zentimeter zu weit oben eingepflanzt werden würde und deshalb eingehen würde. Dabei würden die Leute, die selber Bäume pflanzen, viel mehr auf diese achten und sie hüten. Bei *„den alten Hasen“* gebe es da riesigen Widerstand. Und in diesem Falle gehe es nicht mehr ums Lernen (Lernprozesse werden vielfach in der Wasserwirtschaft Berlins angesprochen) sondern um das Nutzen von Gelegenheiten, um Ideen umzusetzen. Man wolle versuchen das Flaggschiff IGA zu nutzen, um ein Pilotprojekt für Mitmachbaustellen an der Wuhle ins Leben zu rufen, um dann an den anderen Gewässern damit nachziehen zu können. [Interview SenStadtUm C, 11.03.2014]

In der Wasserwirtschaft wolle man die Beteiligung und die Öffentlichkeitsarbeit auch dauerhaft fortführen, es gehe *„nicht nur um die Baumaßnahmen, sondern um ein Umdenken bei den Menschen und dafür braucht es einen dauerhaften Prozess“*.

Außerdem würden sich die Dinge nach dem letzten Steuerkreis eines GEKs wieder verselbständigen und *„jeder kocht wieder in seinem eigenen Saft“*. Durch die Beteiligung zeichnen sich einige Schwierigkeiten, die nach dem Konzept kommen schon ab oder werden aufgedeckt. Durch das ressortübergreifende Arbeiten lernen sich, teilweise 20 bis 25, Behördenmitarbeiter kennen, die alle mit dem Gewässer zu tun haben und die sich noch nie vorher gesehen hatten. Sie konnten ihre Sichtweisen vortragen und haben begonnen sich zu verstehen. Aber sobald das GEK abgeschlossen ist, fehle dieses Austauschpodium zu den Aktivitäten am Gewässer. Da die Wasserwirtschaft in der Öffentlichkeit steht und durch das GEK bekannt ist, kommen dann Dinge vor wie im Landschaftsschutzgebiet der Erpe. Von dort riefen wütende Bürger an, weil im Landschaftsschutzgebiet *„gefühlte 99 Motorsägen“* am Werk waren, wo die Wasserwirtschaft einen Trittstein an einem Altarm der Erpe entwickeln möchte. Zu dieser Zeit hat gerade das Bezirksamt Gehölze (Erlen, Weiden, Apfelbäume etc.) geschlagen, ohne die Wasserwirtschaft zu informieren (wozu sie auch nicht

verpflichtet sind), gleichzeitig hat die Gewässerunterhaltung in einer Unterhaltungsaufgabe den Lehmverbau beschnitten und das Bezirksamt hat Kopfweiden bearbeitet. Aber der Informationsfluss sei wichtig, damit eben keine Bürger bei der Wasserwirtschaft anrufen und fragen „*Spinnt ihr? Ihr kommt hier raus und erzählt uns was von Erpe renaturieren und dann wird hier abgeholzt wie nichts gutes*“ und es diese völlig unvorbereitet trifft. In der Wasserwirtschaft ist man jetzt soweit zu sagen, dass man die Steuerungskreise nach Konzeptabschluss wenigstens ein Mal im Jahr fortführen möchte. [Interview SenStadtUm C, 11.03.2014]

Die Öffentlichkeitsarbeit könne man auf unterschiedlichste Weise fortführen, an der Panke zum Beispiel zu dem Tag der Panke, der mit Baubeginn wieder Sinn machen würde. Außerdem gibt es dort das pädagogische Netzwerk und die Schulen, über die man auch die Eltern mit erreichen kann. An der Erpe müsse man die Bürger auch bis zum Baubeginn über den aktuellen Stand informieren, dort möchte man den Kontakt über zwei Bürgerinitiativen und über die Gemeinden halten. [Interview SenStadtUm A, 24.02.2014]

5.1.3.5 Kontinuierliche Prozessgestaltung

Die GEK-Planung ist ein „*ganz lebendiger Prozess, wenn es bei einem holpert, dann versucht man es beim nächsten Mal zu ändern*“ [Interview SenStadtUm C, 11.03.2014]. Die Erstellung der Gewässerentwicklungskonzepte wird in der Wasserwirtschaft der Senatsverwaltung als kontinuierlicher Lernprozess beschrieben. So haben zwar alle GEKs bisher ähnliche Elemente gehabt und trotzdem gab es über die Zeit oder nach Bedarf innerhalb eines GEKs verschiedene Veränderungen und Anpassungen, die in diesem Kapitel beschrieben werden sollen. Dies soll zeigen, dass es sich bei der Konzeptplanung um eine kontinuierliche Prozessgestaltung handelt, auch wenn es keine formelle Prozessevaluation gibt, dafür aber gemeinsame Absprachen am Beginn eines jeden GEKs in der Wasserwirtschaft und im Verlauf des GEKs auf den verschiedenen Beteiligungsebenen.

Entwickelt wurde der Beteiligungsprozess zu den GEKs maßgeblich nach Recherchen der Mitarbeiterin für Öffentlichkeitsarbeit im Jahr 2007. Die Wasserwirtschaft orientierte sich dabei an Praxisbeispielen zur WRRL aus anderen Bundesländern wie Baden-Württemberg und Niedersachsen, vornehmlich an jenen, bei denen es Infoforen und Werkstätten gab. Wichtig war auch die Promotionsforschung von Thomas Uhlendahl, der Beispiele gesammelt hat. Später wurden keine Recherchen zur Prozessplanung mehr durchgeführt, sondern Veränderungen aus der Erfahrung mit den GEKs vorgenommen – auch aus Zeitmangel. [Interview SenStadtUm C, 11.03.2014]

Die Mitarbeiterin für Öffentlichkeitsarbeit hatte bei der Gestaltung viel freie Hand [Interview SenStadtUm C, 11.03.2014], wenn auch der Vorschlag Werkstätten durchzuführen anfangs sehr kritisch diskutiert wurde, da sie sehr aufwendig sind und es damit auch eine Frage der personellen Ressourcen ist. Gerade auch beim Pilotprojekt Panke habe man sich intensiv mit den Auftragnehmern über einen sinnvollen Ablauf des Planungsprozesses ausgetauscht. [Interview SenStadtUm D, 11.03.2014] Für die Mitarbeiterin für Öffentlichkeitsarbeit war es *„damals gar keine Frage [...], dass es auf jeden Fall einen Kontakt geben muss, um die Leute [zur Beteiligung] zu motivieren“*. Man werde die Bürger nicht zur Beteiligung übers Internet gewinnen können und auch nicht in schriftlicher Form, *„das Gespräch ist immer noch etwas was am schnellsten geht, am persönlichsten ist und wo der Bezug am ehesten hergestellt wird“*, deswegen sollte der Planungsprozess mit Infoforen und Werkstätten viele Möglichkeiten bieten ins Gespräch zu kommen. [Interview SenStadtUm C, 11.03.2014]

Die Art der GEK-Ausschreibung habe man sich anfangs bei Brandenburg abgeschaut, da es schon Erfahrungen gesammelt hatte. In dieser **Vorlage** stand allerdings drin, dass die Einflüsse des Regenwassers im Sinne der Nährstoffproblematik nicht im Rahmen eines GEKs zu betrachten sind. Brandenburg hat dafür dezentral in den Gemeinden ein eigenes Nährstoffkonzept. Dieses Thema wurde wegen der Landwirtschaft und dem Grundwasser komplett getrennt behandelt. In Berlin habe man deswegen beim Pilotprojekt Panke das **Regenwassermanagement** für das GEK gänzlich nicht mit ausgeschrieben. Die Nährstoffe und die hydraulische Wirkung des Regenwassers sind noch einmal getrennt zu betrachten (die Formulierung in der Brandenburger Vorlage sei etwas irreführend gewesen). An der Panke merkte man aber dass das Gewässer extrem abhängig von der Hydraulik ist (durch die Modellierung im GEK), da das Wasser am Unterlauf bei Regen um Meter steigt, und dass man in der Stadt auch die Nährstoffproblematik nicht komplett gesondert betrachten kann. [Interview SenStadtUm A, 24.02.2014; Interview SenStadtUm B, 24.02.2014] Die stoffliche Belastung kann die Gewässerstruktur so überlagern, dass neue Strukturen, wie kleine Sand- oder Kiesbänke, von dicken Algenwatten oder zu vielen Makrophyten überwachsen werden oder durch Feinsedimente (aus Straßenabwasser) abgedichtet werden. Die Schaffung neuer Strukturen wird dann sinnlos. [Interview SenStadtUm A, 24.02.2014]

An der Panke hat man dann nachträglich ein Ingenieurbüro mit den Fragen zur Regenwasserbewirtschaftung und zum Hochwasserschutz beauftragt und anschließend in Zusammenarbeit mit den Berliner Wasserbetrieben (BWB) Maßnahmen entwickelt. Damit standen zwei Planungen nebeneinander und das GEK war der Bauplanung zudem zu lang und sie forderte eine technisch-integrative Zusammenfassung über die wesentlichen Aspekte des

GEKs. Sowohl die Regenwasserbewirtschaftung als auch die Erstellung der Zusammenfassung für die Bauplanung wurden in die nächsten GEKs integriert. [Interview SenStadtUm B, 24.02.2014]

Die **Ausschreibung** wurde anfangs nur von der Wasserwirtschaft allein erarbeitet, bis man sich entschlossen hat andere Behörden bereits in diesen Schritt einzubeziehen: *„Wir waren noch zu vorsichtig und wir dachten noch wir müssen das alleine schaffen, dann haben wir erkannt, die [anderen Behörden] sind ja eher dankbar, wenn sie sich einbringen können, weil ihre Dinge dann eher widergespiegelt werden und man später nicht so viel nachjustieren muss.“* Dies wurde im Laufe der Zeit intensiviert. [Interview SenStadtUm C, 11.03.2014] Damit konnten die Spielräume im Detaillierungsgrad und in der Schwerpunktsetzung bereits unter Berücksichtigung der Bedürfnisse anderer Behörden vor der Vergabe der Leistungen diskutiert und genutzt werden [Interview SenStadtUm B, 24.02.2014].

Von GEK zu GEK wird zusätzlich über die **Zahl der Infoforen und Werkstätten** entschieden. Der limitierende Faktor sei aber meistens die Zeit, was die Mitarbeiter leisten können. Mehr als zwei Infoveranstaltungen seien in der Regel auch nicht sinnvoll, bei den Werkstätten könnten es im Idealfall schon manchmal mehr sein, dabei sei aber zu berücksichtigen, dass auch der Otto-Normalverbraucher, *„der sich aus Interesse mal einen Abend ans Bein bindet“*, bei einer weiteren Veranstaltung nicht mehr kommt. Es gebe die *„bürgerbewegten“* oder *„berufsbewegten“* Leute, die immer zu allen Veranstaltungen kommen, das ist ungefähr ein Drittel der Teilnehmer. Für die anderen sind die Inhalte und die Anzahl der Veranstaltungen entscheidend. Drei Werkstätten seien meist ideal, aber auch die Wasserwirtschaft kann diese personell und finanziell nicht leisten. [Interview SenStadtUm C, 11.03.2014]

Angepasst wird auch in der Zahl der parallelen Veranstaltungen, je nach Länge des Gewässers, *„um Bürgern nur kurze Wege zuzumuten, nicht um Information zu verdichten“* [Interview SenStadtUm A, 24.02.2014], zum Beispiel gibt es dann an zwei aufeinander folgenden Tagen eine Werkstatt am Oberlauf und eine am Unterlauf des Gewässers mit den gleichen Inhalten, aber meist mit einer anderen Zusammensetzung des Publikums je nach Lage weiter in der Stadt oder am Stadtrand. [Interview SenStadtUm D, 11.03.2014]

Aus den Erfahrungswerten heraus wird auch entschieden, ob es einer **externen Mediation** im Prozess bedarf. Bei der Panke wurde ein Mediator dazugeholt, da die Mitarbeiter keine Ausbildung in Öffentlichkeitsarbeit oder Moderation haben, von diesem hat man gelernt und auch gemerkt, dass man nicht in jedem Fall einen externen Mediator zum Vermitteln braucht.

An der Erpe gab es eine Bürgerinitiative die der Senatsverwaltung zutiefst misstraut hat, Flugblätter wurden verteilt und der Konflikt hat sich hochgeschaukelt, so dass man sich kurz vor der ersten Werkstatt entschied, doch einen externen Mediator/ Moderator hinzuziehen, um die Bürger möglichst neutral in den Prozess zu holen. Die Mitarbeiter fühlten sich selbst schon befangen, deswegen sollte der Mediator den Raum schaffen, wo sich die Bürger gehört fühlen und sich einbringen können. Die zweite Werkstatt war dann nicht mehr so aufgeladen und konnte von der Wasserwirtschaft wieder selbst moderiert werden. [Interview SenStadtUm C, 11.03.2014] Es sind extra Gelder vorhanden, kurzfristig bei zu erwartenden Konflikten auf Veranstaltungen einen Mediator einzubeziehen, eine Notwendigkeit dazu wird inzwischen auch beim GEK Müggelspree erwartet [Interview SenStadtUm A, 24.02.2014].

Zusätzlich nimmt die Mitarbeiterin für Öffentlichkeitsarbeit jetzt auch an einer Mediatorenausbildung teil, um das technische Know-How in den Veranstaltungen nutzen zu können, auch wenn sie selbst nicht als Mediator, sondern nur als Moderator auftritt, um beispielsweise aufkommende Aggressionen so in den Griff zu bekommen, dass eine Mediation nicht nötig wird. [Interview SenStadtUm C, 11.03.2014]

Die Erpe (GEK unter Federführung von Brandenburg) ist ebenso ein Beispiel für die angepasste Prozessgestaltung in der **Zusammenarbeit mit Brandenburg** bei der Konzeptplanung. Die GEKs von Brandenburg sind in der Regel großflächiger, die Herangehensweise ist nicht identisch zu Berlin, es werden größere Abschnitte betrachtet und die Planung ist grober, weil die GEKs in Brandenburg nur einer Vorplanung entsprechen. In Berlin jedoch sollen sie der fertigen Konzeptplanung entsprechen. Um in der Detailschärfe nachzubessern wurde deswegen im Nachgang des GEKs Brandenburg der Berliner Teil der Erpe in einer vorbereitenden Maßnahmenplanung (VMP) nachgearbeitet (Schärfung des vorhandenen GEKs zwischen Kläranlage und Mündung). Für diese VMP gab es zwei eigene Steuerungskreissitzungen und es wurden zwei Beteiligungswerkstätten durchgeführt, für das grundlegende GEK in Brandenburg gab es vier Infoforen, aber keine Werkstätten. Ebenso waren die projektbegleitenden Arbeitsgruppen (PAG, entspricht den Steuerungsgruppen in Berlin) für die Erpe räumlich getrennt nach Rehfelde (4) und Berlin (3), weil sich die Erpe sehr weit erstreckt. Auch verlaufe die Grenze für die Öffentlichkeitsarbeit in diesem GEK flüssig, die Wasserwirtschaft betreut die Brandenburger Bürger kurz hinter der Grenze mit, da das Hochwasser ein übergreifendes Problem darstellt. In Berlin liegen Hochwasserrisikogebiete für den Fall dass die Erpe zu viel Wasser führt, könnte dieses Risiko gemindert

werden, indem die Aue in Brandenburg zur Überflutung genutzt wird und wenn Klarwasser⁸⁴ dort aus dem Klärwerk Münchehofe auf die Wiesen aufgeleitet werden darf, die dann ebenso die Nährstoffe zurückhalten würden. Die Bürger haben dabei Angst vor Mückenplagen (Malaria) und mikrobiologischen Kontaminationen⁸⁵. Es ist aber auch ein rechtliches Problem, denn im Gegensatz zu Berlin, ist die Klarwasseraufleitung in Brandenburg noch verboten. Die oberste Wasserbehörde müsste also eine Sonder-Sonder-Genehmigung erteilen, damit das GEK nach brandenburgischem Wassergesetz überhaupt umgesetzt werden darf. [Interview SenStadtUm A, 24.02.2014]

An der Wuhle wurden die Spielräume zur Festlegung des Planungsraumes genutzt, welche Nebengewässer mit ins GEK einzubeziehen sind (siehe Abb. 33). Der Schwerpunkt liegt bei der Wuhle auf der Regenwasserbewirtschaftung, aber die Verantwortliche in der Wasserwirtschaft hatte anfangs bezüglich der Nebengewässer keine Präferenzen, da sie die Gewässer zu diesem Zeitpunkt noch nicht so gut kannte. Die einzubeziehenden Nebengewässer wurden deswegen zusammen mit den Bezirken und dem Unterhalter vor Ort im ersten Steuerungskreis für die Leistungsbeschreibung (Ausschreibungsunterlagen) festgelegt [Interview SenStadtUm B, 24.02.2014]:

- Wuhle ca. 16,6 km
- Neue Wuhle ca. 8,1 km (ehemaliger Klärwerksableiter parallel zur Wuhle)
- Biesdorf-Marzahner Grenzgraben ca. 1,2 km
- Hellersdorfer Graben ca. 14,4 km
- Südlicher Seelgraben ca. 0,9 km
- Wuhlgraben ca. 2,4 km

[Koenzen, 22.11.2011]

⁸⁴ Aufbereitetes Abwasser, welches hygienisch unbedenklich ist, aber keine Trinkwasserqualität hat, dies wird sonst direkt in die Gewässer abgegeben.

⁸⁵ Berücksichtigt werden muss eher der Transport von Stoffen (zum Beispiel Arzneimittelrückstände) ins Grundwasser. Um dies zu verhindern gibt es klare Regeln für Klarwasseraufleitungen, damit es keinen Kontakt zum Grundwasser gibt, und zum Beispiel das elan-Forschungsprojekt, welches sich mit der Klarwasseraufleitung beschäftigt.

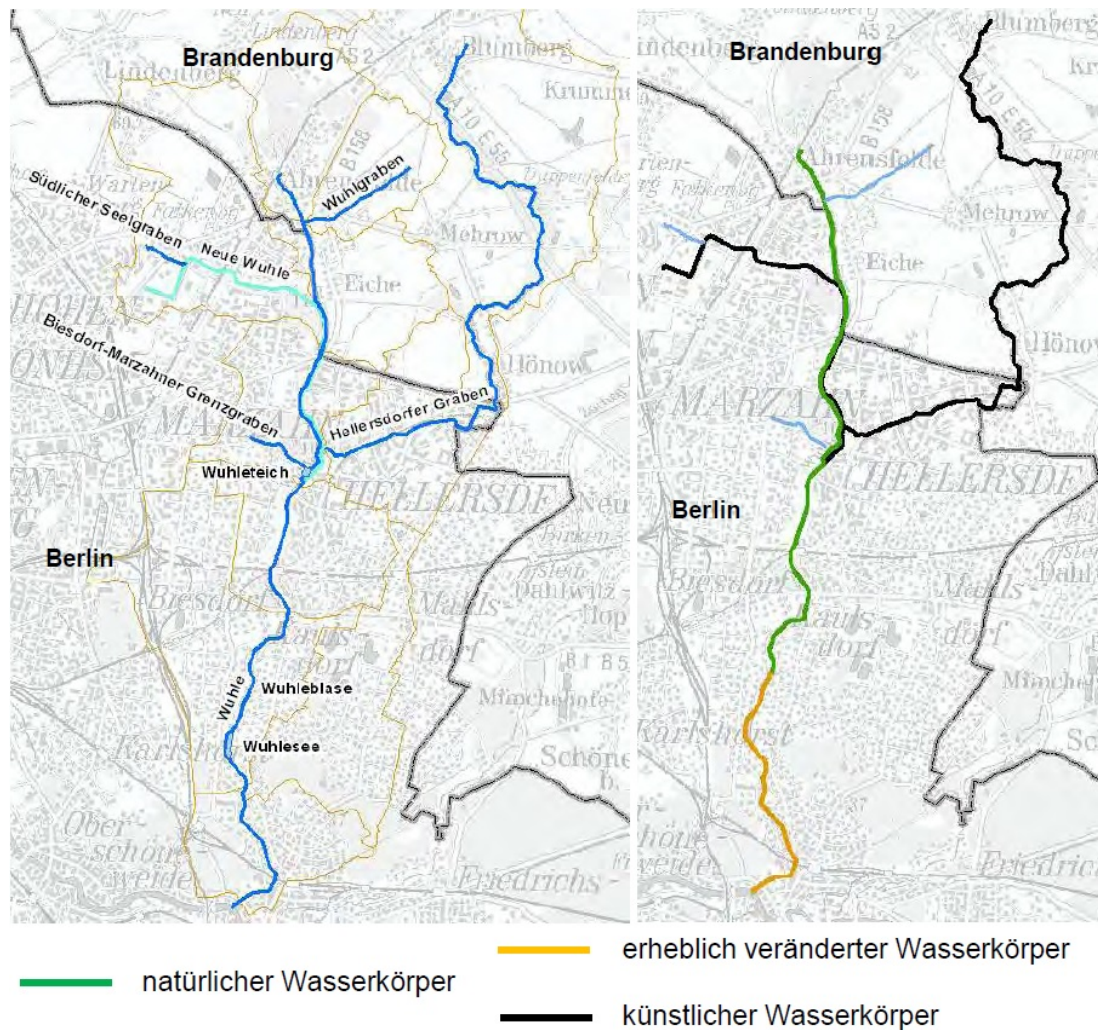


Abb. 33 Die Wuhle und ihre Nebengewässer mit Ausweisung (NWB, HMWB , AWB)⁸⁶

Das GEK Müggelspree ist das erste GEK, in dem mit der bisherigen Beteiligungsstruktur nach den Erfahrungen im ersten Infoforum gebrochen wird. „Auf der Barnim-Hochfläche waren wir immer die Guten, im Gebiet um den BBI werden wir zu den Bösen gestellt (gleichgeschaltet), da fragt sich ob die Beteiligung mit einer riesigen Veranstaltung noch eine geeignete Methode ist bei dieser aufgeheizten emotionalen Situation.“ [Interview SenStadtUm D, 11.03.2014] Aus der Befürchtung eines richtigen Tumults hat man sich an der Müggelspree dazu entschieden mit allen Interessengruppen einzeln Hintergrundgespräche (bilaterale Werkstätten: 7-8) zu führen. Danach überlege man, ob man doch noch zwei große Werkstätten, eine Jugendwerkstatt und eine Abschlussveranstaltung durchführt, dabei ist gerade bei letzterer unklar, wie diese aussehen kann. [Interview SenStadtUm A, 24.02.2014] Dies muss vor dem Hintergrund gesehen werden, dass die Wasserwirtschaft sich nicht „noch mal beschimpfen lassen“ möchte für ein Thema, dass nicht in ihr Aufgabenfeld gehört, und dass der Staatssekretär für Verkehr und Umwelt unter diesen Umständen erwartet, dass ein

⁸⁶ Aus [Koenzen, 22.11.2011]

anderes Veranstaltungsformat von der Wasserwirtschaft gewählt wird. Eine neue Bürgerveranstaltung sollte erst abgesprochen werden. [Interview SenStadtUm D, 11.03.2014]

Es wird in der Wasserwirtschaft aber davon ausgegangen, dass für die folgenden GEKs kein gänzlich neues Planungskonzept aufgestellt werden muss, man stelle sich aber darauf ein, dass man gerade bei den Planungen der Spree einen Mediator braucht, da der hochurbane Bereich viele Konfliktpotentiale birgt. Die Gelder sind mit 20000 Euro pro Jahr für eine Mediation im Haushalt für die nächsten Jahre schon eingeplant. [Interview SenStadtUm D, 11.03.2014]

Insgesamt sei das Setting (also das Zusammenspiel der verschiedenen Beteiligungsformen) nicht das entscheidende, was zum Erfolg führt. Jedes Fließgewässer hingegen habe seine eigene Community und es komme auf die Vernetzungsstrukturen an und die Aufmerksamkeit, die ein Gewässer schon hat. Bei der Panke habe man in dieser Hinsicht noch viel angeschoben und die meiste Energie investiert. Am Tegeler Fließ gab es schon die gut miteinander vernetzten Landwirte und Lübars, welches als Dorf sehr aktiv und heimatverbunden ist. Der Lübarser Ballsaal war dort mit 170 Teilnehmern gut gefüllt. An der Wuhle, die durch Neubaugebiete geprägt ist, mit vereinzelt Einfamilienhaussiedlungen, die aber nicht viel mit der Wuhle zu tun haben (außer dem Interesse für Druckwasser), konnte man froh sein, wenn 40 Bürger zu den Veranstaltungen kommen. Der entscheidende Faktor sei die emotionale Bindung an das Gewässer und die ist je nach Gewässer verschieden. [Interview SenStadtUm C, 11.03.2014]

Die Maßnahmenplanung sei ein Lernprozess, der fortgesetzt werden muss, wichtig sei aber auch wie es danach weitergeht (siehe Kapitel 5.1.3.4). [Interview SenStadtUm C, 11.03.2014]

5.1.4 Gewässerpädagogisches Netzwerk und Bachpatenschaften

Das Ziel der Öffentlichkeitsarbeit zur WRRL soll sein immer präsent zu sein, den Prozess zu verstetigen. Deswegen sei neben den punktuellen Maßnahmen, wie Infoforen und Werkstätten, wichtig die Themen weiter an die Schulen zu tragen und Menschen auszubilden, die gewässerpädagogische Angebote machen. [Interview SenStadtUm C, 11.03.2014]

Es soll eine neue Wasserkultur entstehen, diese bedürfe eines Bewusstseinswandels, neuer inspirierender Geschichten und emotionaler, spielerischer und ästhetischer Begegnungen und Erlebnisse neben der Wissensvermittlung. [Wolter, 19.05.2011]

Für diese Verstetigung und Schaffung eines Bewusstseins für Gewässer, soll es Bachpatenschaften in Berlin geben und ein gewässerpädagogisches Netzwerk soll etabliert werden. [Wolter, 18.11.2011]

Mit der Vermittlung durch die Verantwortliche für Öffentlichkeitsarbeit in der Wasserwirtschaft können Schulen, Jugendeinrichtungen, Naturschutzverbände, Privatleute etc. Patenschaften für Gewässerabschnitte übernehmen. [Wolter, 22.11.2011;] Folgende Aufgaben der **Bachpaten** sind möglich aber nicht Pflicht:

- Gewässerbeobachtungen im Hinblick auf Einleitungen, Müllablagerungen, Gartenabfälle
- Beobachtung der Entwicklung der Tier- und Pflanzenwelt
- Pflanzaktionen
- Information der Bürger/ Führungen am Gewässer
- Blaues Klassenzimmer
- Sammlung der Beobachtungsdaten zur Dokumentation von Zustand und Veränderung des Gewässers samt seiner Flora und Fauna über einen längeren Zeitraum;
- Sofortige Information des Unterhaltungspflichtigen über Gewässerverschmutzungen u. ä. akute Gewässerbeeinträchtigungen;
- Jährliche schriftliche Information des Unterhaltungspflichtigen über die Beobachtungen im Rahmen der Bachpatenschaft mit Einbringung von Vorschlägen zu Schutz- und Pflegemaßnahmen sowie Erörterung des Berichtes mit dem Unterhaltungspflichtigen;
- Mithilfe bei Besonderen Gewässerreinigungsaktionen bzw. Unterhaltungsmaßnahmen nur nach Genehmigung und Einweisung durch den Unterhaltungspflichtigen

[Wolter, 22.11.2011; Bachpatenvertrag, o. J.]

„Die Bachpatenschaften sind eine freiwillige, ehrenamtliche Tätigkeit, die den Schutz, die Pflege sowie die Entwicklung der fließenden Gewässer zweiter Ordnung im Land Berlin zum Anliegen haben. Die Bachpatenschaften sollen dazu beitragen, der Öffentlichkeit durch aktive Betätigung den Umweltgedanken näher zu bringen und sie für die heimischen Gewässer zu sensibilisieren.“ [Bachpatenvertrag, o. J.]

Die Unterhaltungsaufgaben der öffentlichen Hand können durch Bachpaten nicht ersetzt werden. [Flyer Bachpatenschaften, o. J.]

Die ersten Bachpatenschaften in Berlin gibt es seit 2010 an der Panke, an der es mittlerweile sieben offizielle Patenschaften (Gruppen und Organisationen) gibt. Für die Wuhle hat ein Fußballverein Ende 2013 eine Bachpatenschaft abgeschlossen. Abgeschlossen wird der Bachpatenvertrag mit der Gewässerunterhaltung in der Senatsverwaltung (Abteilung X OW). Dieser soll mindestens über 5 Jahre laufen und der Bachpate soll bei allen Aktivitäten einen engen Austausch mit der Wasserwirtschaft und der Gewässerunterhaltung pflegen. [Flyer Bachpatenschaften, o. J.; Bachpatenvertrag, o. J.]

Das **Gewässerpädagogische Netzwerk Berlin** soll pädagogische Einrichtungen und Wasserexperten berlinweit vernetzen und wurde gegründet um die Bachpatenschaften zu unterstützen. Initiiert wurde es von der Verantwortlichen für Öffentlichkeitsarbeit in der Wasserwirtschaft mit einem Gründungstreffen 2011. Im Jahr 2011 wurden bereits 20 Mitglieder (Organisationen) zum Netzwerk gezählt. Informationen können über den Newsticker „Flaschenpost“ (Öffentlichkeitsarbeit Wasserwirtschaft) verbreitet werden. [Wolter, 18.11.2011] Das Netzwerk lebt von seinen Mitgliedern und darüber können neue Ideen und Projekte initiiert werden. Als Ziele werden genannt:

- Gedankenaustausch und Inspiration
- breite Streuung des Themas und Stärkung des notwendigen Bewusstseinswandels
- Gedankenaustausch, Inspiration
- gegenseitige Unterstützung
- gemeinsame Projekte in Berlin
- Wasser-Einzugsgebiete als ökologisch–ganzheitliche Gebietseinheit im Bewusstsein verschiedener Bevölkerungsgruppen verankern
- Stärkere Einbeziehung von Jugendlichen in den Planungsprozess
- Überregionale Vernetzung und die Vernetzung der Umweltbildung in Berlin

[Wolter, 22.11.2011 und 18.11.2011 und 19.05.2011]

Themen in Schulen könnten zum Beispiel virtuelles Wasser und Zugang zu sauberem Wasser sein. Für die pädagogische Arbeit kann bei der Senatverwaltung inzwischen auch eine „Wasserkiste“ mit vielfältigem Material ausgeliehen werden. Unterstützt werden soll der Austausch durch jährliche Tagungen an wechselnden Orten, die bislang von der Wasserwirtschaft (Öffentlichkeitsarbeit) in Kooperation mit der Senatsverwaltung für Bildung, Wissenschaft und Forschung organisiert und beworben worden sind. Eine Zusammenstellung der Schwerpunktthemen dieser Tagungen findet sich in Tab. 12. [Wolter, 18.11.2011]

Tab. 12 Gewässerpädagogische Netzwerktreffen 2011-2013

	2011	2012	2013
	Schwerpunktthema		
	Panke	Tegeler Fließ	Wuhle
	Teilnehmer: 50	Teilnehmer: 60	Teilnehmer: 50
	Am Gewässer		
		Raus ans Wasser – Praktische Gewässerpädagogik am Fließ	Raus ans Wasser – Praktische Gewässerpädagogik am Fließ (Workshopform):
I.			Naturschutzstation Schleipfuhl
II.			Grünes Haus in Kooperation mit Social Welfare Development e.V.
III.			Naturtreffpunkt in Kooperation mit Zielfisch GbR

IV.			Jugendforschungsschiff in Kooperation mit IG Wuhletal
Einführungsprogramm			
	Anlass, Rahmen und Ziele der Netzwerkgründung	Berlin trifft Hamburg – Austausch über Bachpatenprojekte	Natürlich faszinierend – Das Wuhletal
	Beispiel Netzwerke in Baden-Württemberg	Pankepaten in Aktion	Blick über den Tellerrand – Gewässerpädagogik in der Mongolei
		Kleinod in Berlin: Das Tegeler Fließ	Wasser: Privates oder öffentliches Gut? Und warum ist das so wichtig?
Workshopangebote			
I.	Panke-Partnerschaften Wedding	Gewässerpädagogik für Schulen	Globales Lernen – theaterpädagogischer Workshop
II.	Panke-Partnerschaften Pankow Zentrum	Angebote für Familien und Erwachsene	Wuhle und Bachpatenschaften
III.	Panke-Partnerschaften Pankow Nord	Bachpaten	Helleum zum Anfassen
IV.	Berlin im Fokus	Wasserkultur in Berlin	Wasserkultur in Berlin
	Verabredung – Wie geht es weiter?	Blitzlichter – Eindrücke aus den Workshops	Blitzlichter – Eindrücke aus den Workshops
[Flyer Gewässerpädagogische Netzwerktreffen, 2011, 2012 und 2013]			

5.2 Naturschutzverbände

Die Naturschutzverbände spielen bei der Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie in Berlin nur eine geringe Rolle. Sie haben sich zur Berliner Landesarbeitsgemeinschaft Naturschutz (BLN) zusammengeschlossen und erarbeiten als solche Stellungnahmen zu den Anhörungs-dokumenten der WRRL. Vor der Schaffung der Stelle für Öffentlichkeitsarbeit in der Wasserwirtschaft habe die BLN und die Grüne Liga die mangelnde Öffentlichkeitsarbeit kritisiert. Jetzt bekomme die Wasserwirtschaft positive Resonanz und man arbeite gut zusammen. [Interview SenStadtUm C, 11.03.2014; Interview SenStadtUm A, 24.02.2014]

Ehrenamtliche (freiwillige Helfer und Bachpaten etc.) und Hauptamtliche des NABU, des BUND, der BLN und der Grünen Liga haben sich rege an den Werkstätten zu Wuhle, Tegeler Fließ und Panke beteiligt. Sie werden dazu von der Wasserwirtschaft auch gesondert eingeladen. Die Arbeit der Wasserwirtschaft an den Renaturierungsprojekten wird von ihnen sehr positiv wahrgenommen, auch wenn befürchtet wird, dass es noch lange bis zu einer Umsetzung dauern wird. [Schriftl. Mittl. Kielhorn, 14.03.2014; Interview SenStadtUm A, 24.02.2014]

Zu den Steuerkreissitzungen werden die Naturschutzverbände eingeladen, wenn ihre Themen auf der Tagesordnung stehen. Sie seien gut vernetzt und entscheiden selbst wie aktiv sie werden. An der Panke sei das Interesse geringer gewesen, da dort weniger Naturschutzthemen relevant waren. Wenn sie nicht vorher aktiv werden, dann spätestens im Planfeststellungsverfahren, in dem sie ein großes Gewicht haben. [Interview SenStadtUm A, 24.02.2014]

Zusätzlich bieten die Naturschutzverbände zu jedem GEK mindestens eine Wanderung oder eine andere Öffentlichkeitsveranstaltung an. Im naturnahen Gebiet des Tegeler Fließes gebe es viele Naturschutzaktivisten, diese stellen das GEK den Bürgern vor Ort vor. Auch an den Pöllnitzwiesen der Panke wisse die Wasserwirtschaft von solchen Aktivitäten. [Interview SenStadtUm A, 24.02.2014]

Zusätzlich gibt es an der Wuhle einen Interessensverband, der bei den Veranstaltungen an der Wuhle eingebunden wurde, und der an der Wuhle bereits seit 1990 aktiv ist: die IG Wuhletal. Es handelt sich dabei um einen losen Zusammenschluss von Naturschutzgruppen, Bürgerinitiativen und interessierten Einzelpersonen, die das Wuhletal und seine Tier- und Pflanzenwelt erhalten wollen. [Interview SenStadtUm A, 24.02.2014; NABU/ Agenda 21, 22.11.2011] Die Schwerpunkte und Aktivitäten der IG Wuhletal sind die Folgenden:

- Bestandsaufnahme und Dokumentation
- Problemanalyse und Diskussion
- Umweltbildung und Öffentlichkeitsarbeit
- Diskussionsrunden, Informationsabende
- Stellungnahmen
- Führungen
- Biotoppflege
- Bestandserfassungen (z.B. Avifauna)

[NABU/ Agenda 21, 22.11.2011]

Die AG Umwelt und Natur der Lokalen Agenda 21 hat bereits 1999 Vorschläge zur Wuhle-Renaturierung (ein ökologisch-wasserwirtschaftliches Gesamtkonzept) veröffentlicht und 2001 ein Regenwasserbewirtschaftungskonzept für den Bezirk Marzahn-Hellersdorf erarbeitet. [NABU/ Agenda 21, 22.11.2011]

Im Gegensatz zu Hamburg gibt es beim NABU Berlin keine eigene Stelle für die Unterstützung der Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie und auch bei keinem der anderen Verbände.

Die Ehrenamtlichen in Berlin seien weniger an der Wasserrahmenrichtlinie interessiert. Viele Kräfte der Naturschutzverbände seien in den vergangenen 20 Jahren auch in der Arbeit gegen den Ausbau von Havel und Spree (Projekt 17 Deutsche Einheit) gebunden gewesen. Beim NABU habe man deswegen die WRRL eher so nebenbei mit bearbeitet. [Schriftl. Mittl. Kielhorn, 14.03.2014]

Inwiefern es den Naturschutzverbänden rechtlich möglich wäre an den Gewässern so aktiv zu werden wie ihre Kollegen in Hamburg ist unklar. Versucht haben sie es bislang nicht. [Schriftl. Mittl. Kielhorn, 14.03.2014] Gemäß der Leitung der Wasserwirtschaft müssten die Verbände für das Einbringen von Kies in die Gewässer nur einen Antrag bei der Wasserbehörde stellen, es müsste geklärt werden, wer diesen Abschnitt fünf Jahre lang pflegt und die Maßnahmen würde genehmigt werden. Man würde sich über mehr Engagement in Projekten durch die Naturschutzverbände freuen. [Interview SenStadtUm D, 11.03.2014] Von der Verantwortlichen für Öffentlichkeitsarbeit heißt es dagegen, dass die Naturschutzverbände in Berlin eher nur eine Angebotsplanung machen könnten, da man für alles weitere 99 Behördenmitarbeiter fragen müsse, was nicht wirklich sinnvoll sei, auch wenn man gerne eine Bürgerbeteiligung in der Umsetzung und bei den Bachpatenschaften wie in Hamburg ermöglichen wollen würde. [Interview SenStadtUm C, 11.03.2014] Letztlich liegt die Genehmigung jeglicher Aktivitäten an den Gewässern nicht bei der Wasserwirtschaft, sondern bei der Wasserbehörde oder bei der Gewässerunterhaltung.

5.3 Konflikte

„Welche Kraft und Zeit haben wir neben dem fortlaufenden Geschäft, noch ein Konzept, noch ein Konzept, noch ein Konzept, das muss ja auch alles geplant werden, die Konzepte ins Leben zu holen, den Konzepten hinterher zu arbeiten. Gegen wie viele Widerstände laufen wir, und wir laufen permanent an allen Ecken und Enden gegen Widerstände: Ob es die Politik ist, die uns die notwendigen Gelder immer wieder in den nächsten Doppelhaushalt verschiebt oder ob es die Gewässerunterhaltung ist, die sich im Spannungsfeld zwischen sicherem Wasserabfluss und ökologischer Gewässerunterhaltung befindet, die immer noch Angst haben muss vor Klagen und nicht weiß wie diese entschieden werden. Wenn man eine nachhaltige Unterhaltung umsetzt⁸⁷, was passiert, wenn es doch irgendwie einen Schaden gibt, welches Gericht entscheidet, dass es in Ordnung war dem ökologischen Kriterium hier auch ein gewisses Maß an Wertigkeit zu geben und es als Zielvorgabe zu nutzen. Die Rechtsprechung ist noch dünn. Im Gesetz sind Ökologie und Hochwasserschutz gleichwertig. Und die Gewässerunterhaltung haftet immer noch persönlich für Schäden. Da rennen wir gegen verständliche Widerstände.“

[Interview SenStadtUm C, 11.03.2014]

⁸⁷ Beispiel Erpe: Die Mahd wird reduziert, es wird eine Stromstrichmahd umgesetzt. Die Erpe ist aber ein Hochwasserrisikogebiet und die verringerte Mahd führt zu höherer Verkräutung und höherem Widerstand. [Interview SenStadtUm C, 11.03.2014]

Bauplanung

Es gibt Schwierigkeiten im Schritt vom Konzept zur Umsetzung bei der Bauplanung in der Abteilung Tiefbau. Die Maßnahmen aus dem Konzept würden dann nicht so umgesetzt werden, wie es ökologisch sinnvoll ist, beispielsweise würden Fischwanderhilfen zu klein dimensioniert. Anmerkungen der Wasserwirtschaft, dass dies nicht dem Konzept entspräche, würden lange Zeit (Monate) oder gar nicht von der Bauplanung beantwortet oder beachtet werden. Im Ergebnis würde eine bauliche Maßnahmenplanung ins Planfeststellungsverfahren gehen, welche die Wasserwirtschaft als Besteller so nicht möchte. Das ist mit ein Grund, warum die Panke im Planfeststellungsverfahren festhänge. [Interview SenStadtUm C, 11.03.2014]

Diese Konflikte seien vermutlich auch auf mangelndes Personal in der Bauplanung zurückzuführen und darauf, dass in der Bauplanung ausschließlich Wasserbauingenieure ohne ökologisches Fachwissen sitzen. Um diese Konflikte zu beheben und aktuelle „Stolperstellen“ zu identifizieren, hat die Wasserwirtschaft bereits über die Initiierung eines „*jour fixe*“ alle drei bis vier Monate mit Verantwortlichen der bauenden Abteilung und jenen der Wasserbehörde (die die Planfeststellung am Ende genehmigen soll) nachgedacht. Bisher konnte man sich auf einen solchen Tag allerdings nicht einigen, unter anderem auch wegen vollen Terminkalendern auf allen Seiten, aber die Wasserwirtschaft versuche weiter solche Treffen herbeizuführen. [Interview SenStadtUm C, 11.03.2014] Es gab bereits ein Strategiegespräch zwischen der Leitung der Wasserwirtschaft und der Abteilungsleitung Integrativer Umweltschutz, aber in der Wasserwirtschaft erwarte man davon keine großen Änderungen, da etwaige Abstimmungsprozesse von der bauplanenden Seite bislang nicht mitgetragen werden würden. Die Bauplanung habe ebenso eine andere Sicht auf die Bürgerbeteiligung auch im Rahmen des Planfeststellungsverfahrens. Es sei problematisch, wenn dann Jahre nach dem Konzept nichts passiere und plötzlich die Bagger kommen. [Interview SenStadtUm B, 24.02.2014]

Gewässerunterhaltung

„Wir setzen ja erst den Fuß in die Tür und zum Teil in die Tür, die schon seit 150 Jahren in einer bestimmten Art und Weise auf und zu gemacht wird.“

[Interview SenStadtUm C, 11.03.2014]

Die Gewässerunterhaltung der Senatsverwaltung sehe schnell die Gefahren bei einer neuen und angepassten Unterhaltung, sie werde auch für Schäden immer noch persönlich haftbar

gemacht⁸⁸, das Risikobewusstsein sei sehr ausgeprägt. Deswegen sei ein Umdenken in dieser Abteilung hin zu einer nachhaltigen Unterhaltung, die nicht nur auf den Hochwasserschutz und die Sicherung des Wasserabflusses ausgerichtet ist, schwierig (in den Zielen teilweise gegensätzliche Aufgaben moderner Gewässerunterhaltung siehe Abb. 34). Es finde nur langsam statt, bei einzelnen Kollegen. [Interview SenStadtUm B, 24.02.2014]

Zusätzlich sei die Zuordnung von Maßnahmen zum Gewässerausbau oder zur Gewässerunterhaltung eine starke Auslegungssache. Die Wasserwirtschaft beneidet Hamburg um seine vielen Mitmachprojekte an den Bächen. In Berlin sind diese Projekte durch Bedenken zur Verkehrssicherheit, dem Verbot von Pflanzungen und dem Einbringen von Totholz begrenzt. In Berlin zähle schon die Abflachung eines Ufers zum Gewässerausbau, in Hamburg könne Kies auch im Rahmen der Unterhaltung eingebracht werden. [Interview SenStadtUm B, 24.02.2014]

Manche Mitarbeiter der Gewässerunterhaltung seien offener und würden auch einfach nach einem Unternehmen suchen, welches die nachhaltigere Stromrinnenmahd umsetzt, wenn sie mitbekommen haben, dass diese sinnvoll ist. Andere wollen erst einen Pflege- und Unterhaltungsplan erstellen und dann eine Ausschreibung machen, so dass die Umsetzung weitere zwei bis fünf Jahre warten muss.

Trotzdessen man in der Wasserwirtschaft die veränderte Gewässerunterhaltung als eine Maßnahme beschrieben hat, die zeitnah und ohne finanzielle Restriktionen wie bei den Baumaßnahmen umgesetzt werden kann und so früh etwas am Gewässer passieren kann, ist eine vorgezogene veränderte Gewässerunterhaltung in Berlin nicht zu beobachten. Dies ist auf die persönliche Haftung wie auch auf die jahrzehntelange Praxis einer nur den Wasserabfluss sichernden Gewässerunterhaltung zurückzuführen. Hinzukommt, dass der Pflege- und Unterhaltungsplan, zum Beispiel bei der Panke, von der Abteilung Bauplanung mit erstellt wird. Für das Tegeler Fließ und die Erpe sollen sie erst nach Abschluss der Baumaßnahmen erstellt werden. [Interview SenStadtUm B, 24.02.2014] Konflikte ergeben sich potenziell also gleichzeitig mit dem Referat der Bauplanung und der Gewässerunterhaltung.

⁸⁸ Es sehe allerdings so aus, als hätte es bislang keine Rechtsprechung gegeben, die einen Mitarbeiter der Gewässerunterhaltung tatsächlich persönlich haftbar gemacht hätte. [Interview SenStadtUm B, 24.02.2014]

Ökologie	◀ ▶	Sicherstellung des Abflusses / Hochwasserschutz
Förderung der eigendynamischen Entwicklung	◀ ▶	Erhalt der Gewässerlage zur Sicherung der angrenzenden genutzten Flächen
Sicherung von Gewässerrandstreifen	◀ ▶	Sicherung der Ufer
Erhalt und Etablierung naturnaher uferbegleitender Vegetation / Gehölze	◀ ▶	Verkehrssicherungspflicht
Förderung der Strukturvielfalt	◀ ▶	Beseitigung von Störungen des Wasserablaufes
Erhalt des Gewässerbettes	◀ ▶	Reinigung des Gewässerbettes

Abb. 34 Aufgaben moderner Gewässerunterhaltung⁸⁹

Zielkonflikte

Von den Verantwortlichen in Berlin werden vor allem Zielkonflikte mit dem Naturschutz beschrieben, die man aber meistens durch die gemeinsame Arbeit und die Steuerungskreise einfangen konnte. Gravierende Zielkonflikte mit dem Denkmalschutz oder der Stadtplanung (wie in Hamburg) wurden nicht genannt.

Am Müggelsee beispielsweise gab es ein großes Abstimmungsproblem zu den Zielstellungen der NATURA 2000 und der FFH-Gebiete im Planungsgebiet des GEKs. Dies war ein „*großes aber lösbares Problem*“. Die Ziele wurden durch die Naturschutzbehörden immer für den gesamten See benannt, unabhängig davon ob es sich um die Brandungszone oder die Mitte des Sees handelte. Damit ergaben sich auch Maßnahmeneinschränkungen für den gesamten See, die wenig sinnvoll sind. Deswegen wurde in Fachgesprächen und Steuerungskreisen erarbeitet, wo genau und warum welche Ziele nach NATURA 2000 und FFH gelten sollen und wie diese mit den Zielen der WRRL zusammenpassen. Es wurde also genau verortet, wo Schwimmblattzonen sind, wo der Rapfen wächst und wo der Lebensraum für den Otter besteht. [Interview SenStadtUm A, 24.02.2014]

Das grundsätzliche Problem der unterschiedlichen Referenzzeiträume des Naturschutzes und des Gewässerschutzes wird immer wieder zu Konflikten und erheblichem Abstimmungsbedarf in der Maßnahmenplanung gemäß WRRL führen. Die FFH-Richtlinie beispielsweise setzt als Referenzdatum das Jahr 2000 an. Der Naturschutz schützt ab dem genannten Zeitpunkt, auch wenn es zu diesem Zeitpunkt bereits viele Neophyten und Neozoen in den Gewässern gab, die nach der WRRL nicht als heimische sondern als Schadarten betrachtet werden. Der Referenzzeitraum für die Gewässer in Berlin nach WRRL liegt im 12. Jahrhundert, weil die Gewässer bereits ab diesem Zeitpunkt durch den Menschen verändert wurden. In den Jahrhunderten zwischen den Referenzzeiträumen hat sich durch den

⁸⁹ Aus [SenStadtUm, 2011]: Die Aspekte zur Ökologie haben durch die WRRL deutlich an Gewicht gewonnen. Die Aufgaben zur Sicherstellung des Abflusses zum Hochwasserschutz gehören schon Jahrzehnte und länger zu den Aufgaben der Gewässerunterhaltung, sollen jetzt aber nur einen Teil der Ziele darstellen – gleichrangig zur Ökologie. Unterschieden werden soll nach Gewässerabschnitten, die gering zu unterhalten sind, nach Bedarf zu unterhalten sind oder intensiv unterhalten werden müssen. [SenStadtUm, 2011] Daraus ergibt sich ein teilweise schwieriges Spannungsverhältnis. Die Gewässerunterhaltung muss bereit sein, diese Spielräume auch zu nutzen.

Einfluss des Menschen viel an der Artenzusammensetzung der Gewässer getan, der Naturschutz achtet aber besonders auf die Arten und die WRRL auf Arten (gegebenenfalls andere als der Naturschutz) und auf viele weitere Faktoren. Die gemeinsamen Managementziele müssen deswegen für jedes GEK ausdiskutiert werden. [Interview SenStadtUm A, 24.02.2014]

Einmal ausgewiesen müsse in den NATURA-2000-Gebieten auch etwas getan werden, man kann das nicht einfach ruhen lassen. Der Naturschutz könne nicht den besten Erhaltungszustand („*grüne Wiese ohne Leute*“) fordern, während die WRRL für das Gewässer das gute ökologische Potenzial anstrebt. [Interview SenStadtUm A, 24.02.2014] Durch die unterschiedlichen Einstellungen würde die Naturschutzbehörde in einigen Gebieten „*teilweise verbrannte Erde zurücklassen*“. Im GEK Müggelspree gibt es besiedelte Gebiete, für die es noch nie einen Bebauungsplan gab. [Interview SenStadtUm C, 11.03.2014] Deswegen glaubte man beim Naturschutz man könne diese Gebiete einfach mit Entschädigungen entsiedeln, da es sich um Schutzgebiete handelt. Die Wasserwirtschaft sieht, dass man eine schon 100 Jahre bestehende Besiedlung nicht einfach zurückbauen kann, man könne sie aber ordnen. Die Kommunikation im Prozess der GEK-Planung wird erheblich erschwert, wenn das Wort Entsiedlung erst einmal gefallen ist. [Interview SenStadtUm C, 11.03.2014] Für die NATURA-2000-Gebiete wird jetzt nach Naturschutzrecht nur noch der gute Erhaltungszustand (oder ein noch geringerer) angestrebt und dann muss erst geklärt werden, was dieser überhaupt bedeute, denn auch dies regelt jedes Bundesland anders. [Interview SenStadtUm A, 24.02.2014]

Am Tegeler Fließ hatte man direkt zu Beginn beschlossen ein gemeinsames Konzept mit dem Naturschutz und den Bauern zu entwickeln, da dort die Bauern regelmäßig über Hochwasser auf den Wiesen im Frühling klagen⁹⁰. Von der NATURA-2000-Richtlinie sei unterschätzt worden, dass man die Gebiete nicht einfach ausweisen könne ohne eine Verhandlung über die Ausweisung zuzulassen. Dadurch entstehen Konflikte und ein Ausgleich mit Austauschflächen sei schwierig. Die Aufnahme der Belange des Naturschutzes erschwere die Arbeit der Wasserwirtschaft erheblich, da die Restriktionen durch den Naturschutz viel starrer sind und vielfach nicht begründet seien⁹¹. [Interview SenStadtUm A, 24.02.2014]

⁹⁰ Auch wenn sie für die Einschränkungen durch die Ausweisung als Naturschutzgebiet eigentlich Gelder bekommen. [Interview SenStadtUm A, 24.02.2014]

⁹¹ Das beziehe sich vor allem auf die für einen Lebensraumtyp gelisteten Arten. Diese seien zu 50 % nicht begründet. Keiner wisse mehr, warum der Rapfen für den eutrophen See aufgeführt wird, aber sobald der Rapfen vorhanden ist, sei das Gewässer geschützt und dann sei Schluss mit lustig. [Interview SenStadtUm A, 24.02.2014]

„Wir [die Wasserwirtschaft] sind der Meinung das WRRL und Naturschutz Synergien haben, das ist beim Naturschutz aber noch nicht angekommen, da sind noch alte Feindbilder. In der oberen Naturschutzbehörde ist es langsam angekommen, allerdings gibt es etwas Konkurrenzgebaren, wenn jemand in ihren Gefilden arbeitet, wir haben aber einen Rechtsauftrag. Die Kooperation nimmt immer mehr zu und man merkt immer mehr, dass man voneinander lernen kann.“ [Interview SenStadtUm D, 11.03.2014]

Zielkonflikte gebe es teilweise auch mit anderen Programmen, zum Beispiel mit dem Röhrichschutzprogramm. Dies gibt es in West-Berlin schon seit den 1970er Jahren und es wird immer wieder fortgeschrieben. Es gebe allerdings Hinweise, dass die Art der Umsetzung des Röhrichschutzprogramms an manchen Orten nachteilige Wirkungen hat, weil andere, heterogenere Strukturen an den Ufern unterbunden werden. Am Müggelsee dürfe es zum Beispiel nicht über all nur Doppelpalisaden zum Wellenschutz geben.

Die Wasserwirtschaft diskutiere inzwischen mit den Verantwortlichen für das Röhrichschutzprogramm aus dem Naturschutz, wie man die Umsetzung optimieren kann, wo Anpassungsbedarf bestehe und an welchen Stellen man das Röhrichschutzprogramm gegebenenfalls auch etwas zurücknehmen muss, um eine engere Abfolge verschiedener Uferstrukturen zuzulassen. [Interview SenStadtUm D, 11.03.2014]

Bundeswasserstraßen

Bei den Zuständigen für Bundeswasserstraßen herrschte lange die Einstellung freie Fahrt für Schifffahrt vor, die sich in einer kategorischen Abwehrhaltung gegenüber Maßnahmen zur WRRL widerspiegeln. Diese Barrieren seien durch das PEWA-Projekt⁹² durchbrochen worden. Es habe zum Umdenken in der Wasserstraßenverwaltung geführt. Man könne jetzt in Bändern denken und nicht von Ufer zu Ufer. Bei genügender Gewässerbreite stünden auch 20-30 Meter entlang der Ufer für WRRL-Maßnahmen zur Verfügung, zum Beispiel bei der Vorstadtspre, wo diese 200 Meter breit ist. [Interview SenStadtUm D, 11.03.2014]

Unklar war zu Beginn auch, wer überhaupt für die WRRL-Maßnahmen an den Bundeswasserstraßen zuständig ist. 2009 gab es zur Klärung einen Erlass des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS). Der Bund habe nur die Aufgabe die Schifffahrt zu ermöglichen und nimmt gemäß diesem Erlass nur Maßnahmen an Gewässern vor, wenn es aus verkehrsbezogenem Anlass einen Ausbau des Gewässers gibt und die Maßnahme kostenneutral umgesetzt werden kann. Die Maßnahmen zur

⁹² PEWA-Projekt I und II: Morphologische und biologische Entwicklungspotenziale der Landes- und Bundeswasserstraßen im Elbegebiet. An diesem Projekt hat auch Hamburg mitgearbeitet. Es wurden Maßnahmensteckbriefe zusammengestellt und es wurde beispielsweise die Auswirkungen des Wellenschlages durch Schiffsverkehr auf das Makrozoobenthos untersucht. [Interview SenStadtUm A, 24.02.2014]

Durchgängigkeit liegen nun in der Zuständigkeit der Wasser- und Schifffahrtsämter der Länder. Die Maßnahmen der Gewässerökologie sind ausschließlich Sache der Länder. Inzwischen gebe es auch in der Bundesanstalt für Gewässerkunde die Erkenntnis, dass man die Unterhaltung und Pflege von Wasserstraßen ökologischer gestalten kann als dies traditionell der Fall war. Die ungeklärte Zuständigkeit für die Bundeswasserstraßen war der Wasserwirtschaft zu Beginn der Umsetzung der WRRL noch nicht bewusst. Heute denke man, dass man gescheitert wäre, wenn man versucht hätte mit dem GEK Spree zu beginnen statt mit der Panke. Es war mehr ein Zufall, dass man nicht mit der Spree begonnen habe, als dass man die ungeklärten Zuständigkeiten für die Bundeswasserstraßen beachtet hätte. [Interview SenStadtUm D, 11.03.2014]

Lokalpolitik

Am GEK Müggelspree hat sich der Einfluss gänzlich fachfremder Fragen massiv bemerkbar gemacht. Die Öffentlichkeitsarbeit wurde durch das Großbauprojekt Flughafen Schönefeld, das zu einer politischen Frage geworden ist, stark beeinträchtigt. Durch die hoch kochenden Emotionen der Bürger, die vom Bau des Flughafens betroffen sind, musste die Wasserwirtschaft vom bislang praktizierten Konzept zur Öffentlichkeitsbeteiligung abweichen und zu Hintergrundgesprächen übergehen. In großen Runden war die auf das GEK eingegrenzte Diskussion nicht mehr möglich, da die Bürger für alle Fragen um den Flughafen kein eigenes Forum zum Austausch mit der Politik haben.

Allgemeine fachliche, nicht politische, Fragen rund um den Flughafen müssen differenziert betrachtet werden. So wurden beispielsweise naturschutzfachliche Fragestellungen zum Flugbetrieb wie die Vogelvergrämung (lohnt eine Uferrenaturierung für Vögel?) in die Diskussionen um das GEK aufgenommen, die Enteisungsmittel der Flugzeuge, die auf den See fallen, wurden jedoch nicht zum Gegenstand des GEKs. [Interview SenStadtUm A, 24.02.2014]

6 Hamburg

Hamburg ist durchzogen von einem dichten Netz aus Flüssen, Bächen und Kanälen. Berichtspflichtig nach Wasserrahmenrichtlinie ist das so genannte reduzierte Gewässernetz (Fließgewässer mit mehr als 10 km² Einzugsgebietsgröße, stehende Gewässer ab 0,5 km² Fläche), deswegen ist auf den folgenden Karten nur das reduzierte Gewässernetz dargestellt. Es umfasste 37 Oberflächenwasserkörper (OWK: 33 in Fließgewässern, 2 Seen, 2 Küstengewässer) und wurde 2004 bei der Bestandsaufnahme in neun Bearbeitungsgebiete

eingeteilt: Alster, Bille, Düpenau, Elbe/Hafen, Este, Moorburger Landscheide, Seevekanal, Wedeler Au und Hamburgisches Küstengewässer (siehe Abb. 35 Bearbeitungsgebiete mit Ausdehnung nach Schleswig-Holstein/ Niedersachsen). Durch Überarbeitung der Wasserkörper und durch Abstimmung mit den Nachbarländern hat sich die Anzahl der Fließgewässer auf 30 reduziert und drei der Bearbeitungsgebiete wurden umbenannt oder verändert. [BSU, 2009] Damit ergaben sich 2009 7 Bearbeitungsgebiete: Küstengewässer, Alster, Bille, Pinnau (vorher Düpenau und Wedeler Au), Tideelbestrom (vorher Elbe/ Hafen), Este/ Seeve (vorher Este FHH) und Moorburger Landscheide/ Seevekanal (vorher zwei getrennte Bearbeitungsgebiete), diese sind in Abb. 36 abgebildet.

Die Küstengewässer wurden als einzige als natürlich ausgewiesen, von den übrigen OWKs wurden 27 als erheblich verändert (HMWB) und 5 als künstlich (AWB) eingestuft [BSU, 2009]. Die Gewässer haben überwiegend ein mäßiges ökologisches Potential und sind nicht in gutem chemischen Zustand (siehe Abb. 38 und Abb. 39).

Außerdem wurden 5 Fischvorranggewässer ausgewählt (siehe Kapitel 6.1.3), bei denen vorrangig die Durchgängigkeit für Fische hergestellt werden soll, diese sind in Abb. 37 grün hervorgehoben.

2011 berichtete die Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt (BSU; Wasserwirtschaft) auf einem Treffen der Verbandsübergreifenden AG WRRL (Naturschutzverbände), dass 67 Maßnahmen in Planung seien, 13 in der Umsetzung und 29 bereits fertig gestellt und für 3 würden Erfolgskontrollen (Funktion von Fischaufstiegsanlagen) laufen [VAG WRRL mit BSU, 27.10.2011].

In den folgenden Kapiteln werden die Planungen zur Umsetzung der WRRL in Hamburg auf verschiedenen Ebenen erläutert: die Planungen der BSU und der Bezirke, sowie die Möglichkeiten von Ehrenamtlichen in Zusammenarbeit mit den Bezirken über Kiestopf und Bachpatenschaften und die Aktivitäten der Naturschutzverbände unter Beteiligung von Ehrenamtlichen.

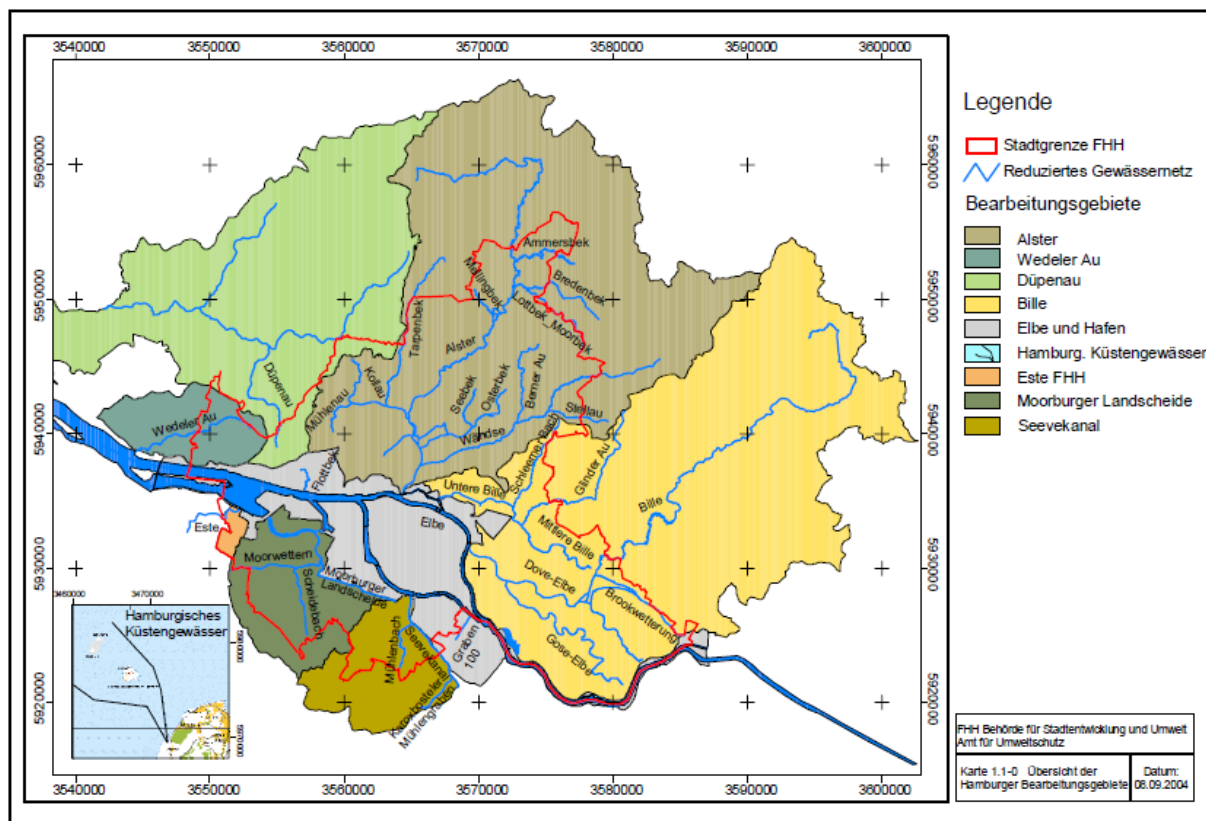


Abb. 35 Hamburger Bearbeitungsgebiete (Stand 2004)⁹³

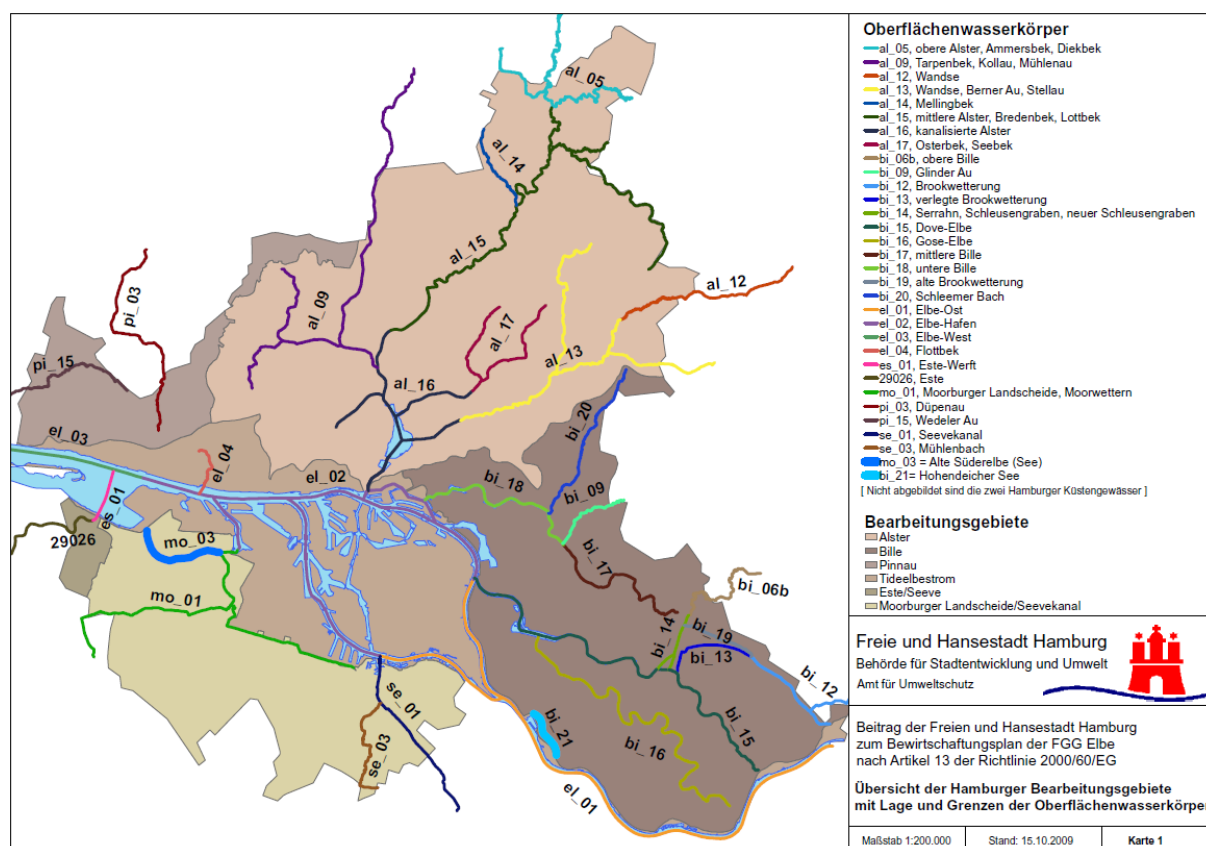


Abb. 36 Hamburger Bearbeitungsgebiete (Stand 2009)⁹⁴

⁹³ Aus [Bestandsaufnahme Seevekanal, 2004]

⁹⁴ Aus [BSU, 2009]

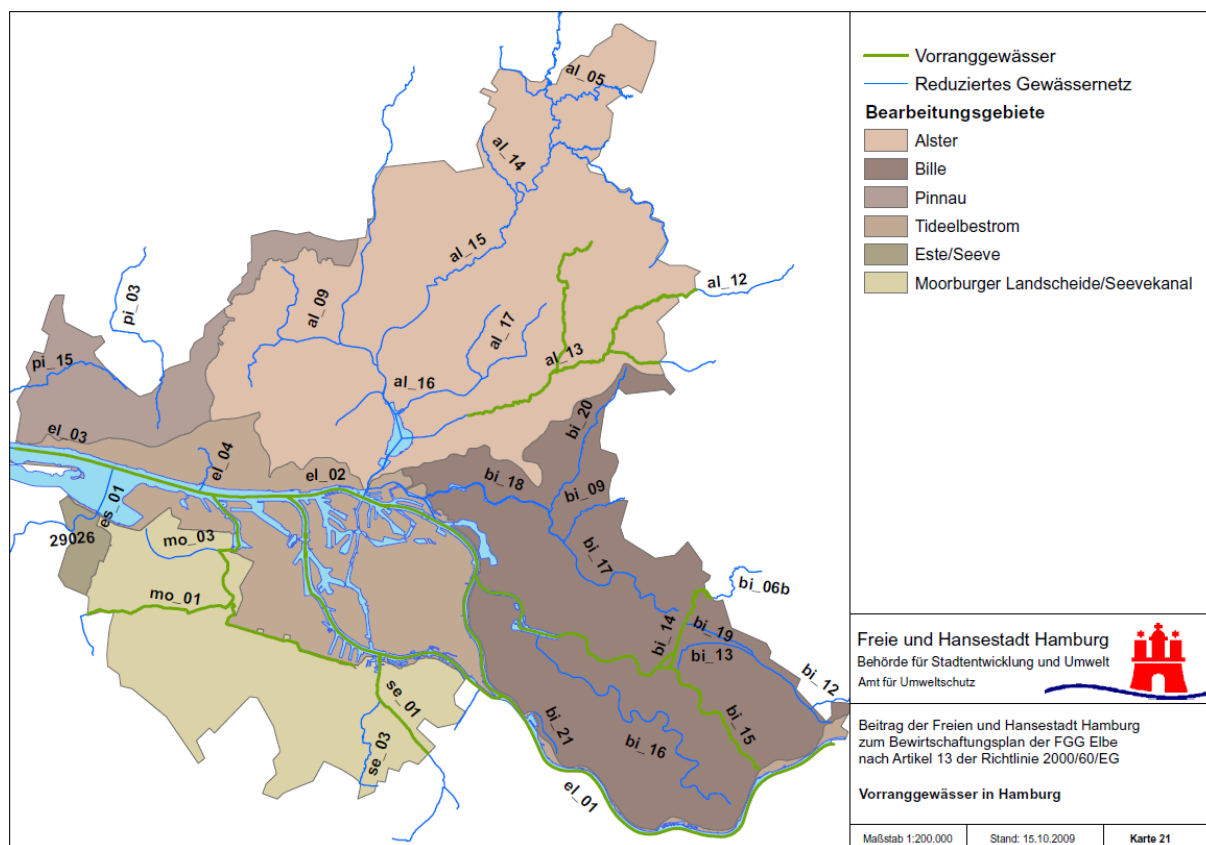


Abb. 37 Fünf (Fisch-)Vorranggewässer Hamburgs (Stand 2009)⁹⁵

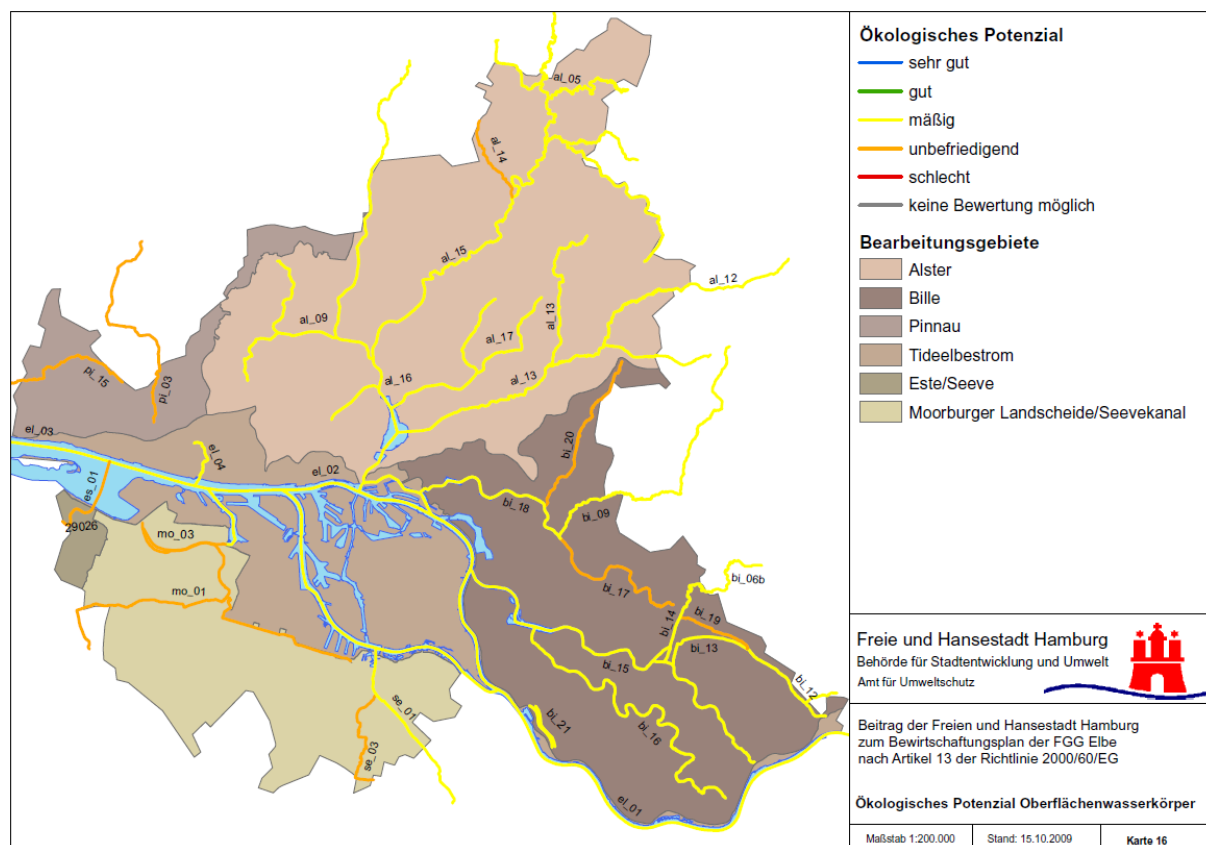


Abb. 38 Hamburg: Oberflächenwasserkörper-Bewertung nach ökologischem Potential⁹⁶

⁹⁵ Aus [BSU, 2009]

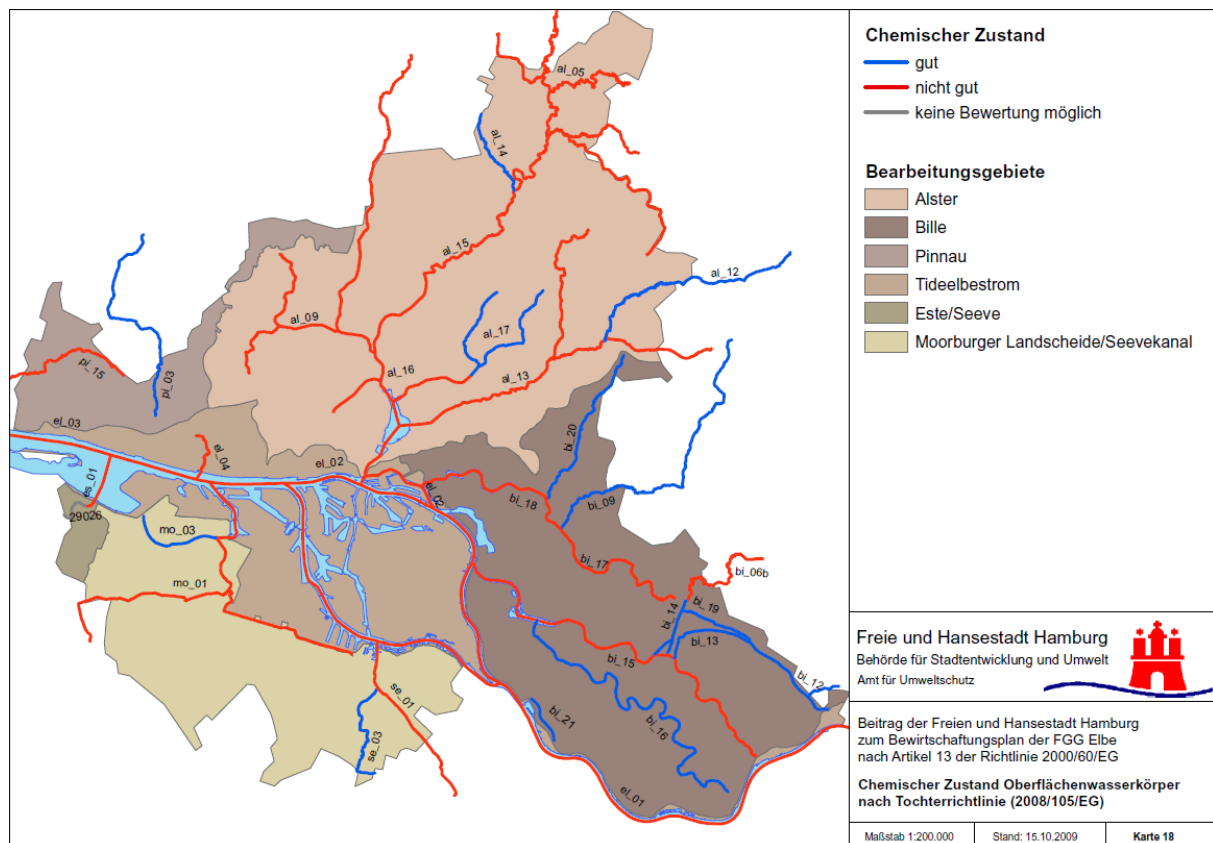


Abb. 39 Chemischer Zustand der Oberflächenwasserkörper Hamburgs⁹⁷

6.1 Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt (BSU)

„Wir haben auch früher schon Fischtreppe gebaut, ohne Wasserrahmenrichtlinie, weil es einfach sinnvoll war. Die Wasserrahmenrichtlinie hat nur die Motivation hintergegeben oder den Rahmen wo man es unterbringen kann. Gemacht haben wir das ja schon immer.“

[Interview BSU A und B, 17.03.2014]

„Wir dürfen nichts mehr selber machen, wir dürfen nur noch denken, planen und sprechen, reden, aber wir dürfen nicht mehr selber bauen, das machen jetzt die Bezirke. Bloß wenn wir die ersten 5 Anlagen [Straßenwasserbehandlungsanlagen] gebaut haben, dann gibt es in den Bezirken keinen, der diese Erfahrung hat. Die ist immer noch bei uns. Das macht es nicht leichter.“

[Interview BSU A und B, 17.03.2014]

Die Bezirksverwaltungsreform 2006 (eine nähere Beschreibung findet sich in Kapitel 6.2) hat auch die Arbeit der Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt (BSU) beeinflusst. Im Rahmen dieser Reform ist die Bauplanung, die operativen Aufgaben, in die Verantwortung der Bezirke übergegangen. Diese sollten damit selbständiger werden und die BSU ist den Bezirken gegenüber nicht mehr weisungsbefugt. Dies wird von der BSU als „zentrales

⁹⁶ Aus [BSU, 2009]

⁹⁷ Aus [BSU, 2009]

Problem in Hamburg“ wahrgenommen. Mit der Reform (Entflechtungsdrucksache) gab es eine lange Liste von Kompetenzen, was die Bezirke jetzt dürfen, sollen und müssen, „*aber nicht können*“. Dass sei auch die „*Aussage derer in den Bezirken*“: „*Ich habe nicht die Leute, nicht das Geld und das Know-How. Ihr seid doch die Fachbehörde, ihr müsst uns sagen, wie das geht.*“ Und da liege das Problem, die BSU könne Geld geben, bei dem Know-How würde es schon schwieriger, denn die Bezirksamtsmitarbeiter sind genauso gut ausgebildet wie die der BSU, es fehle vor allem an der Erfahrung. Man sei die Fachbehörde für Gewässerqualität, keine andere Behörde habe diese Kompetenz. Vor der Reform war die BSU zuständig und wenn sie es für nötig hielt, habe sie Geld in die Hand genommen um zum Beispiel ein Pilotprojekt zu starten. Jetzt dürfe man „*keinen Spaten [mehr] in die Hand nehmen*“. Man dürfe nur noch planen und das Know-How zum Beispiel Straßenwasserbehandlungsanlagen in den Bezirken zu Bauen, wäre bei diesen Mangels Erfahrung nicht vorhanden. Die Bezirke sind seit 2006 aber zuständig. [Interview BSU A und B, 17.03.2014]

Die Bezirke kennen dafür die Gewässer vor Ort gut, da sie vor Ort sind und letztlich dürfen sie selbst entscheiden, was sie machen. Die BSU telefoniere sehr oft mit den Bezirken für Absprachen, dass dieses Jahr das und jenes umgesetzt werde. „*Wenn der [Bezirksmitarbeiter] sagt: Ich habe aber von meinem Bezirksamtsleiter die Ansage bekommen, dass ich dieses Jahr nur Bauleitpläne mache und mich nicht um die WRRL kümmere. Dann kann die BSU nichts machen, auch wenn vorher Maßnahmen abgesprochen wurden.*“ Die BSU kann dann nur versuchen, die Gelder, die für diese Maßnahmen eingeplant waren, an anderer Stelle für die WRRL auszugeben. Da die Bezirke, sich nicht untereinander abstimmen können bezüglich der Gelder – es handelt sich um Finanz-Titel der BSU –, die sie nicht untereinander verschieben oder sie anderweitig ausgeben dürfen, bedarf es bei der BSU einer „*steuernden Funktion*“. [Interview BSU A und B, 17.03.2014]

Die Häufigkeit, ob die Sachbearbeiter im Bezirksamt selbst ausgebremst werden, hänge stark von Wahlkampfzeiten ab. Wenn der Bezirksamtsleiter (Bürgermeister) im Wahlkampf sage, sein Thema sei Wohnungsbau und die Gewässer sind unwichtig, dann kann es dazu kommen, dass Personal in den Tiefbauabteilungen der Bezirksämter von der WRRL abgezogen wird. Die BSU könne dagegen nichts tun. Der erste Bürgermeister könnte dem Bezirksamtsleiter sagen, das würde so nicht gehen, aber der ist dann auch bereits im Wahlkampf. [Interview BSU A und B, 17.03.2014]

Dieses Konfliktfeld ergibt sich auch in der BSU selbst, wenn Stadtentwicklung und Umwelt bei der Öffentlichkeitsarbeit in Konkurrenz zueinander stehen (siehe Kapitel 7.2.2).

In der Behörde für Stadtentwicklung ist die Abteilung Wasserwirtschaft, als Teil des Amtes für Umweltschutz (U), zuständig für die Wasserrahmenrichtlinie (siehe Abb. 40). In der Abteilung Wasserwirtschaft ist es vorrangig das Referat zum Schutz und zur Bewirtschaftung der Oberflächengewässer⁹⁸ (siehe Abb. 41). [Interview BSU A und B, 17.03.2014]

In dieser Arbeit soll unter BSU in der Regel die Abteilung Wasserwirtschaft/ das Referat Schutz und Bewirtschaftung der Oberflächengewässer verstanden werden.

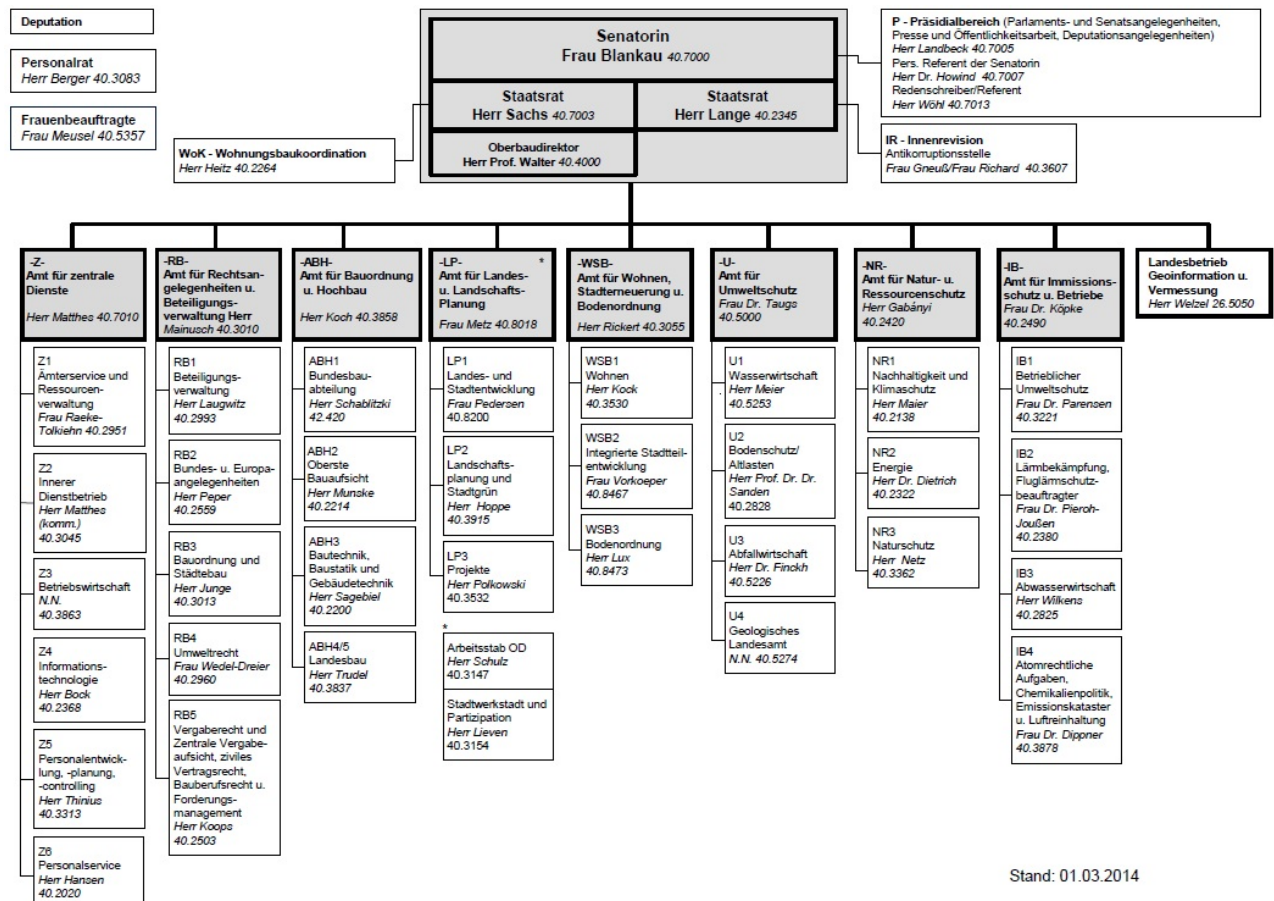
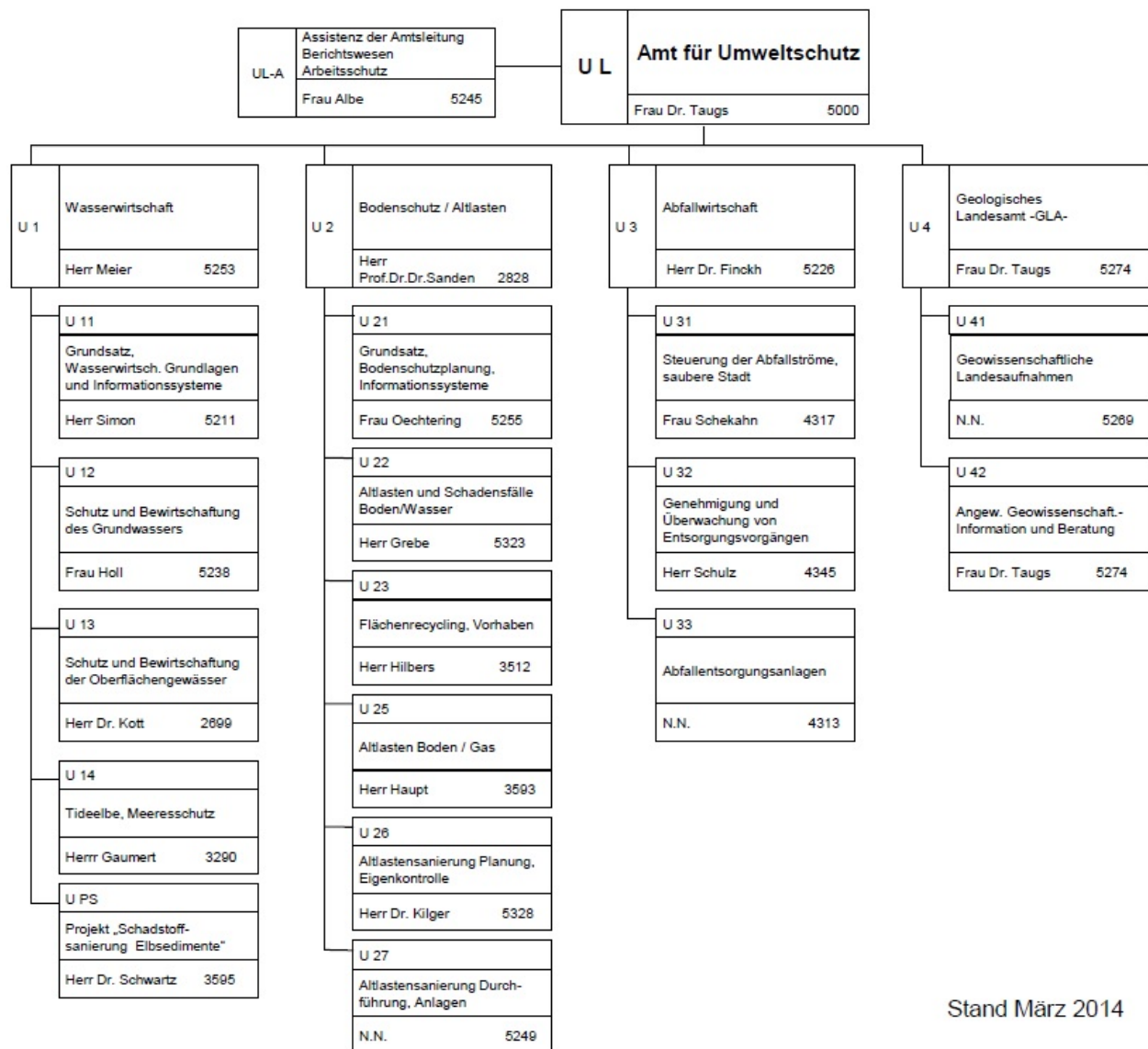


Abb. 40 Organigramm Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt, Hamburg⁹⁹

⁹⁸ Der Referatsleiter nennt es lieber Wasserwirtschaft/ Oberflächengewässer [Interview BSU A und B, 17.03.2014]

⁹⁹ <https://www.hamburg.de/contentblob/3733148/data/organigramm-bsu.pdf> (Zugriff: 10.05.2014)



Stand März 2014

Abb. 41 Organigramm des Amtes für Umweltschutz (BSU)

Für die Mitarbeiter der BSU sind alle Aufgaben der WRRL zu den vorherigen Aufgaben dazu gekommen, es wurde dafür kein neues Personal eingestellt und bei altersbedingter Ausscheidung von Mitarbeitern werden Stellen nicht nachbesetzt. Die Arbeiten zum Thema Wasser seien auch vor der WRRL vergleichbar gewesen, allerdings sei die Arbeit „durch die Wasserrahmenrichtlinie in ein Korsett gedrängt worden“. „Es ist nicht so, dass wir auf die WRRL gewartet hätten, damit wir zielgerichtet arbeiten. Es ist so, dass wir es zum Schwerpunkt machen mussten.“ [Interview BSU A und B, 17.03.2014].

Als Aufgaben werden das Monitoring, die Bewertung, die Berichterstattung ("Reporting"), die Maßnahmenplanung und -priorisierung, die Finanzierung, die Koordinierung der Maßnahmenträger, die Umsetzung in nationales Recht und die Öffentlichkeitsarbeit¹⁰⁰ genannt.

¹⁰⁰ Siehe dazu auch Kapitel 6.1.3.

Man habe bereits vor In-Kraft-Treten der WRRL an ihr gearbeitet (geschätzt seit 1999).

Weitere Aufgaben¹⁰¹ seien die Umsetzung aller wasserbezogenen EU- bzw. EG-Richtlinien (Badegewässer, Fisch- und Muscheltgewässer, Qualitätsziel-Richtlinie, Nitrat-Richtlinie), Gewässerschutz bei Bau- und Planungsvorhaben (Baugenehmigung, Planfeststellung, Plangenehmigung, B-Pläne), Behandlung von Straßenabwasser, Bau und Betrieb öffentlicher Toiletten, Wasserbehörde, Schifffahrtverkehrsbehörde. [Interview BSU A, 17.03.2014]

Zu den Aufgaben gehören ebenfalls die Durchführung der Anhörungsverfahren für das Hamburger Bearbeitungsgebiet (Auswertung und gegebenenfalls Einarbeitung der Stellungnahmen) zum Zeitplan, zu den wichtigen Wasserbewirtschaftungsfragen und zu den Entwürfen der Bewirtschaftungspläne [BSU, 2009], die Beantwortung kleiner Anfragen und alle sonstigen Verwaltungsaufgaben [Interview BSU A und B, 17.03.2014].

Die Aufgaben sind auf die verschiedenen Mitarbeiter der Abteilung verteilt (verschiedene Referate), wobei eine Person natürlich verschiedene Aufgaben gleichzeitig wahrnimmt. Die Referatsleitung vertritt Hamburg beim Bund und den Ländern, der FGG Elbe und in der LAWA. Die Vertretung der Referatsleitung übernimmt die Abstimmung mit Niedersachsen und Schleswig-Holstein im Koordinierungsraum Tideelbe („*quasi unser Außenminister*“) und arbeitet im Bereich Öffentlichkeitsarbeit der FGG Elbe mit. [Interview BSU A und B, 17.03.2014]

Die Kerngruppe zur WRRL besteht aus den sechs Gebietskoordinatoren (siehe Kapitel 6.1.1.1), bei ihnen laufe alles zusammen. Vier Mitarbeiter¹⁰² sind (fast ausschließlich) zuständig für die biologischen Qualitätskomponenten (Fische, Makrozoobenthos, Makrophyten). Sie arbeiten das ganze Monitoring ab und damit den Koordinatoren zu. Für die chemischen Qualitätskomponenten beauftragt und bezahlt die BSU das Landeslabor¹⁰³. Zusätzlich gebe es die die nur in Teilen mit der WRRL zu tun haben. Ein Mitarbeiter, der sich mit IT auskennt, ist für das Reporting zuständig, da dies ausschließlich elektronisch über verschiedene Programme abgewickelt wird. Darunter fallen auch die Mitarbeiter für das Grundwasser, da es in Hamburg mit dem Grundwasser mengenmäßig so gut wie gar keine und in der Qualität nur vereinzelt Probleme gebe (Versalzungen), sind deren Aufgaben im Rahmen der WRRL deutlich weniger umfangreich. [Interview BSU A und B, 17.03.2014]

¹⁰¹ Bei der Beantwortung der Frage wurde nicht klar nach derzeitigen Aufgaben und früheren Aufgaben unterschieden. Die Bauplanung als auch die Straßenwasserbehandlung ist bei der Verwaltungsreform in die Bezirke gewandert. Im Rahmen dieser Arbeit kann die genaue Aufgabenteilung nach der Reform nicht untersucht werden.

¹⁰² Sie sitzen nicht alle im selben Referat und bearbeiten noch verschiedene andere Themen: Baggergut (Makrozoobenthos), Meeresumweltstrategie-Rahmenrichtlinie, der Fischexperte leitet ein anderes Referat, die Kollegin zur Gewässerstruktur kümmert sich noch um die Gewässerunterhaltung.

¹⁰³ Das ist das Institut für Hygiene und Umwelt und ist der Behörde für Gesundheit und Verbraucherschutz zugeordnet.

Für die Mitarbeiter im Kern schätzen die Verantwortlichen, dass die WRRL rund 70 % der Arbeitszeit ausmache. Vieles werde nicht als WRRL-Maßnahme eingestuft, sei aber eine Aufgabe im Rahmen der WRRL, zum Beispiel die Begleitung von Baumaßnahmen an Gewässern mit dem Fokus der WRRL um gegebenenfalls Vorgaben zu machen.

In den folgenden Unterkapiteln werden die koordinatorischen Aufgaben, die Durchführung der HMWB-Ausweisung und die hamburgweiten Maßnahmen der BSU näher erläutert. Dabei liegt der Fokus auf der Ausgestaltung der Prozesse weniger auf einer umfangreichen Erläuterung spezieller Maßnahmen.

Die Ausgestaltung der Prozesse wurde auf Referats- beziehungsweise Abteilungsebene entschieden, vorrangig durch die Gebietskoordination und in ständiger Rücksprache mit der Abteilungsleitung. Es gibt aber keine Vorgaben zur Prozessgestaltung für die Umsetzung der WRRL durch hierarchisch höhere Ebenen in der BSU. [Interview BSU A und B, 17.03.2014]

6.1.1 Koordinatorische Aufgaben

6.1.1.1 Gebietskoordinatoren

Hamburg ist in sieben Bearbeitungsgebiete (Einzugsgebiete) aufgeteilt, für die bei der BSU sechs Gebietskoordinatoren zuständig sind [Interview BSU A und B, 17.03.2014]. In dem an Gewässern reichen Harburg beispielsweise gibt es zwei Gebietskoordinatoren, einen für die Marschgebiete und einen für die östlichen Fließgewässer [Interview Bezirksamt Harburg, 18.03.2014]. Sie bewerten die Monitoring-Ergebnisse, identifizieren problematische Gewässerabschnitte, entwickeln Maßnahmen und sorgen für die Umsetzung der Maßnahmen. Bei der Maßnahmenplanung arbeiten sie eng mit den Bezirken und der Hafenbehörde (HPA) zusammen und mit Hamburg Wasser als Maßnahmenträger. Zusätzlich gibt es Ortsbegehungen mit den Wasserbauern vom Bezirk, wo man vernünftig Maßnahmen umsetzen könne. Man verlasse sich auf die Ortskenntnisse der Bezirke. [Interview BSU A und B, 17.03.2014] In Harburg heißt es, es gebe die Absprachen mit den Koordinatoren, aber der Spielraum zur Maßnahmenplanung bleibe sehr groß [Interview Bezirksamt Harburg, 18.03.2014]. Am Ende entscheiden die Bezirke und da sie auch die Wasserbehörden sind, können sie sich ihre Maßnahmen genehmigen. Die BSU hat nur die steuernde Funktion, aber am Ende mit der direkten Umsetzung nichts mehr zu tun. [Interview BSU A und B, 17.03.2014]

Seit dem Umzug der Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt in ein neues Haus (Sommer 2013) haben sich die Möglichkeiten zur Abstimmung zwischen den Koordinatoren noch weiter vereinfacht, da man nun direkt nebeneinander sitze und man sich deswegen ständig

treffe. Es gebe aber auch eine feste Gesprächsrunde der Koordinatoren, die theoretisch einmal in der Woche stattfindet und praktisch nach Bedarf (der sich durch die räumliche Nähe deutlich verringert hat). Kein Koordinator trifft allein Entscheidungen, sondern alle gemeinsam: Beispielsweise welche Maßnahmen müssen prioritär umgesetzt werden?

Zur Unterstützung der Gebietskoordinatoren gibt es eine Mitarbeiterin, bei der die Haushaltssteuerung zusammen läuft. Gerade bei Großprojekten wie Fischtreppe, solle so geplant werden, dass auch noch finanzielle Mittel für kleinere Maßnahmen übrig bleiben und die 3 Mio. Euro WRRL-Titel im Jahr nicht durch zwei Fischtreppe auf einen Schlag aufgebraucht werden. [Interview BSU A und B, 17.03.2014]

6.1.1.2 Haushalts- und Maßnahmengespräche

Zur Verteilung der Finanzen zur Umsetzung der WRRL in den Bezirken gibt es mit Vertretern aller Bezirke drei bis vier Mal im Jahr Haushaltsgespräche (unterjährliche Steuerung) zur Haushaltsplanung, in denen zu Beginn die Generalplanung durchgegangen wird und im Laufe des Jahres die ursprüngliche Planung immer wieder überprüft wird.

Durch diese Gespräche soll das Geld *„sinnvoll und einigermaßen gerecht“* auf die Bezirke und die dort umzusetzenden Maßnahmen verteilt werden. Im Laufe des Jahres muss die Planung gegebenenfalls spezifiziert oder bei Verzögerungen oder anderen Hindernissen umstrukturiert werden (Feinjustierung) [Interview BSU A und B, 17.03.2014].

Änderungen ergeben sich zum Beispiel daraus, dass Maßnahmen erst mal nicht umzusetzen sind oder auch andere Maßnahmen vorzuziehen sind, weil zum Beispiel der Grunderwerb erfolgt ist [Interview Bezirksamt Eimsbüttel A, 17.03.2014].

Die Mittelvergabe solle verstärkt prioritär für Maßnahmen an Vorranggewässern und nach Effizienz und Effektivität (letzteres sei noch schwer einzuschätzen) erfolgen. [VAG WRRL mit BSU, 27.10.2011]

Zusätzlich zu den gemeinsamen Haushaltsgesprächen, gibt es am Anfang jeden Jahres Einzelgespräche mit den Abteilungsleitern der Wasserwirtschaft in den Bezirken über die Maßnahmenvorhaben im Jahr. Daraus entstehen Detaillisten für Einzelmaßnahmen, so dass die Ausführenden nach den Absprachen *„wissen, was sie wann zu tun haben und wie viel Geld sie dafür zur Verfügung haben“*. [Interview BSU A und B, 17.03.2014]

6.1.1.3 Arbeitskreis WRRL

Eine wichtige Runde zur Abstimmung zwischen BSU und Bezirken ist der Arbeitskreis WRRL. Der AK WRRL trifft sich ungefähr einmal im Monat, ungefähr seit dem Jahr 2002

oder 2003¹⁰⁴. Neben den Bezirken werden alle Behörden eingeladen, die von der WRRL berührt werden, auch die Senatskanzlei und die Finanzbehörde nehmen teil [Interview BSU A und B, 17.03.2014; Interview BSU A, 17.03.2014], und ebenso der Naturschutzrat (Wolfram Hammer). Zeitweise kämen um die 30 Personen zusammen, um sich zur Umsetzung der WRRL in Hamburg auszutauschen. [Interview Bezirksamt Harburg, 18.03.2014]

Bei Gründung des Arbeitskreises war die Idee der Abteilung Wasserwirtschaft und die des Amtsleiters (Umweltschutz) den Arbeitskreis auf der Ebene Amtsleiter – Bezirksamtsleiter anzusiedeln. Damit sollte das Problem behoben werden, dass die BSU keine Weisungsbefugnis und damit keinen direkten Zugriff auf die Bezirke hat. Dieses wichtige Thema WRRL sollte in den Bezirken „*da ankommen, wo Entscheidungen getroffen werden*“ – bei den Bezirksamtsleitern. Zu den Treffen erschienen aber Vertreter des Fachamtes Management des Öffentlichen Raumes, deswegen zog sich auch der Amtsleiter aus dem Arbeitskreis zurück. Deswegen findet nun der AK WRRL auf der Ebene Referatsleitung (Schutz und Bewirtschaftung der Oberflächengewässer) – Abteilung Wasserwirtschaft der Bezirke statt. Da die Bezirksamtsleiter nicht ins Boot geholt werden konnten, müssen nun auch die Sachbearbeiter in den Bezirken zuweilen darum kämpfen, das umsetzen zu dürfen, was sie mit der BSU besprochen haben. Die Reaktionen der Bezirksamtsleiter wären unterschiedlich gewesen, zum Beispiel „*Gewässer werden ja stärker geschützt als unsere Kinder*“. Sobald sich Bezirksamtsleiter jedoch politisch profilieren können, rufen sie direkt persönlich bei der BSU an, zum Beispiel, wenn eine öffentliche Toilette am Busbahnhof fehle, aber auch wenn ein Bürger einen Notstand am Gewässer an den Bezirksamtsleiter herantrage. [Interview BSU A und B, 17.03.2014]

Im Arbeitskreis werden Fachfragen und der aktuelle Arbeitsstand diskutiert [Interview Bezirksamt Eimsbüttel A, 17.03.2014]. Dazu werden Vorträge gehört, teilweise von Externen und teilweise von Internen zu speziellen Fachfragen oder von Gutachtern zum Monitoring-Programm [Interview Bezirksamt Wandsbek, 18.03.2014]. Gerade am Anfang hätte es sich bei dem Arbeitskreis mehr um eine Informationsveranstaltung gehandelt [Interview Bezirksamt Eimsbüttel B, 17.03.2014], er habe aber Bewusstsein für die WRRL bei den Bezirken geschaffen (verstärkt allerdings auch erst als die nötigen Finanzmittel zur Umsetzung zur Verfügung standen). Da im Arbeitskreis viel zu Monitoring, Berichtspflichten und worauf es sonst noch ankäme berichtet wurde, sei man als Bezirksamtsmitarbeiter auch

¹⁰⁴ Die Jahreszahlen in den Interviews mit der BSU waren mehrfach mit großer Unsicherheit behaftet. Die Beschreibung, dass die Bezirksamtsleiter mit ins Boot geholt werden sollten wegen der fehlenden Weisungsbefugnis (Bezirksverwaltungsreform) scheinen eher auf eine spätere Gründung des AK WRRL hinzudeuten. Eimsbüttel schätzt die Gründung des AK WRRL auf 2004/ 2005 [Interview Bezirksamt Eimsbüttel B, 17.03.2014].

ohne andere Schulungen „*schon recht gut informiert*“. [Interview Bezirksamt Harburg, 18.03.2014] Inzwischen habe sich der Status des Arbeitskreises, weg von einer reinen Informationsveranstaltung, geändert. Von der BSU werde aus den länderübergreifenden Arbeitsgruppen berichtet (auch wenn dies „*für die praktische Arbeit kaum Relevanz*“ habe), man erhalte einen Überblick über übergeordnete Themen und könne Erfahrungen austauschen, es handele sich aber nicht um einen Entscheidungsarbeitskreis. [Interview Bezirksamt Eimsbüttel B, 17.03.2014]

Insgesamt wird der Austausch innerhalb Hamburgs und mit der BSU als ganz gut beziehungsweise zufrieden stellend bezeichnet [Interview Bezirksamt Wandsbek, 18.03.2014; Interview Bezirksamt Harburg, 18.03.2014; Interview Bezirksamt Eimsbüttel B, 17.03.2014].

Wasserrunde

Bei der Wasserrunde handelt es sich nicht (!) um ein Gremium, in dem die BSU eine Funktion übernimmt oder teilnimmt. Da sie aber mehrmals bei den Interviews im Zusammenhang mit dem AK WRRL genannt wurde, soll sie hier kurz erwähnt werden. Die Wasserrunde ist ein Kreis zum Austausch über Wasser-Fragen der Bezirksamtsmitarbeiter aus der Wasserwirtschaft. Die Wasserrunde trifft sich unregelmäßig, etwa ein bis zwei Mal im Jahr und es gab sie bereits vor der WRRL (mindestens seit den 1990er Jahren). Jeder Bezirk kann sagen, er hätte gern mal wieder eine Wasserrunde, wenn er einige Tagesordnungspunkte hat, und lädt dann die anderen Bezirke ein, die dann die Tagesordnung ergänzen können. [Interview Bezirksamt Eimsbüttel A, 17.03.2014; Interview Bezirksamt Wandsbek, 18.03.2014]

Die Wasserrunde diene dazu grundsätzliche Richtungen abzustimmen, zum Beispiel wie man im Bezirk mit dem Haushalt umgehe oder wie mit der Gebührenordnung (Einleitgebühren). Da es den AK WRRL gebe, sind Themen der Wasserrahmenrichtlinie in der Wasserrunde kein Schwerpunkt, aber manchmal sei es hilfreich solche Themen nicht im Beisein anderer Träger/ Behörden oder der BSU zu diskutieren, dann werde auch die Wasserrahmenrichtlinie in der Wasserrunde thematisiert. [Interview Bezirksamt Wandsbek, 18.03.2014]

6.1.1.4 Austausch mit anderen Bundesländern

Der Austausch mit Niedersachsen und Schleswig-Holstein findet vorrangig über die länderübergreifenden Arbeitsgruppen statt (siehe Kapitel 6.1.2.2). Da es in allen Bearbeitungsgebieten Berührungspunkte gibt, müsse man sich mit diesen beiden Bundesländern besonders gut abstimmen. Es würden dann Fragen geklärt, wann sie an einem Gewässer tätig werden, da bestimmte Maßnahmen in Hamburg sonst keinen Sinn ergäben. Beispielsweise wird jetzt die Fischtreppe in Bergedorf an der Bille gebaut, für die die Planung

schon lange vorliege, weil jetzt Schleswig-Holstein ein Wehr in Reinbeck an der Bille durchgängig macht, ohne das die Durchgängigkeit der Bille in Hamburg keinen Sinn habe. Mit dieser Vorgehensweise wird in der BSU begründet, dass man „*tatsächlich die Planung für das gesamte Einzugsgebiet*“ mache. [Interview BSU A und B, 17.03.2014]

Niedersachsen gehe immer ein bisschen anders vor und mit Schleswig-Holstein habe man noch mehr zu tun, deswegen versuche man sich an Schleswig-Holstein anzupassen beziehungsweise bei ihnen abzugucken, zum Beispiel bei der HMWB-Ausweisung. Es handele sich aber immer um isolierte Lösungen. [Interview BSU A und B, 17.03.2014]

Zudem sei es auch leichter sich mit Schleswig-Holstein abzustimmen, da es nur in einem weiteren Flusseinzugsgebiet aktiv ist. Es könne sich ganz auf Hamburg einlassen. Niedersachsen hingegen ist noch in weitem Flussgebietseinheiten und es sei verständlich, dass wenn sie dort auf eine bestimmte Weise vorgehen, dies nicht in der FGG Elbe anders machen wollen. Da man kleinere Anteile von Oberflächenwasserkörpern aus Niedersachsen habe, müsse man sich „*treiben lassen*“. [Interview BSU A und B, 17.03.2014]

In der BSU orientiere man sich auch gerne an Hessen, Rheinland-Pfalz und Nordrhein-Westfalen, weil diese schon lange eine vorbildliche Wasserwirtschaft hätten.

Mit Berlin (Gruppenleitung Wasserwirtschaft) gibt es bereits seit dem Jahr 2000 einen bilateralen Kontakt, ganz außerhalb des Protokolls, zum Austausch über die schwierigen Fragen in Berlin und Hamburg. Am Anfang habe man sich vier Mal im Jahr getroffen, abwechselnd in Berlin und Hamburg, nun treffe man sich im Rahmen der Treffen der FGG Elbe. [Interview BSU A, 17.03.2014]

6.1.2 Ausweisung von NWB, HMWB, AWB

„Natürliche Gewässer: Wir haben keine gefunden.“

[Interview BSU A, 17.03.2014]

6.1.2.1 HMWB-Ausweisung und Begründung

Im Jahr 2003 wurden die Gewässer in der vorläufigen Bewertung noch sehr einfach mit einer Begründung im Freitextformat ausgewiesen. Im Prinzip seien alle Gewässer Hamburgs, die nicht künstlich sind, städtisch so überprägt, dass sie nicht als natürliche Gewässer bezeichnet werden können, deswegen sind sie als erheblich verändert eingestuft worden. Im Prinzip sind rund ein Drittel von Hamburgs Gewässern künstlich, zum Beispiel Kanäle und Fleete¹⁰⁵. Die übrigen zwei Drittel wurden geprüft und nicht als natürlich befunden (Ausnahme Küstengewässer: zwei Wasserkörper in der Nordsee). [Interview BSU A, 17.03.2014]

¹⁰⁵ = Kanäle, die Tide haben.

Für die Ausweisung zum Bewirtschaftungsplan 2009 nutzte Hamburg eine Art Erhebungsbogen¹⁰⁶, der von Schleswig-Holstein (in Zusammenarbeit mit der länderübergreifenden Arbeitsgruppe (siehe nächster Abschnitt)) in Anlehnung an das CIS¹⁰⁷ Guidance Document No. 4 „Identification and Designation of Heavily Modified and Artificial Water Bodies“ entwickelt wurde. Das Verfahren wurde auch für die obligatorische Überprüfung 2013 in Vorbereitung des nächsten Bewirtschaftungszeitraumes beibehalten. [Interview BSU A, 17.03.2014; Ramers, 05.05.2011 und 18.11.2011]

Zur Begründung der Ausweisung wird auf Art. 4 Abs. 3 der WRRL verwiesen. *„Nicht alle Fließgewässer können den natürlichen Zustand erreichen. Fließgewässer können gemäß Art. 4 Abs. 3 WRRL (auf Grund hydromorphologischer Veränderungen) als erheblich verändert eingestuft werden, wenn die zum Erreichen des guten ökologischen Zustands erforderlichen Maßnahmen signifikante negative Auswirkungen hätten auf*

- die Umwelt im weiteren Sinne*
- die Schifffahrt, einschließlich Hafenanlagen oder Freizeitnutzung*
- die Wasserspeicherung für Trinkwasserversorgung, Stromerzeugung oder Bewässerung*
- die Wasserregulierung, Schutz vor Überflutungen, Landentwässerung*
- andere nachhaltige Entwicklungstätigkeiten des Menschen.*

Darüber hinaus muss geprüft werden, ob die Nutzungen nicht durch alternative Möglichkeiten realisiert werden können, die eine wesentlich bessere Umweltoption darstellen. Gibt es aus Gründen der technischen Durchführbarkeit oder aufgrund unverhältnismäßiger Kosten eine solche Umweltoption nicht, wird ein Gewässer als erheblich verändert ausgewiesen.“

[Ramers, 05.05.2011 und 18.11.2011]

Hauptgründe für die Einstufung der Hamburger Gewässer als erheblich verändert (27 von 34 Oberflächenwasserkörpern) sind die hydromorphologischen Veränderungen aufgrund von Urbanisierung, Hochwasserschutz und Schifffahrt [Ramers, 18.11.2011; BSU, 2009]. Zur Erreichung des guten ökologischen Zustands müssten wegen dieser Veränderungen mehr Maßnahmen umgesetzt werden als unter Berücksichtigung der bestehenden Nutzungen möglich sei. Argumentiert wird auch, dass bei der Einstufung als erheblich verändert (HMWB) nach der Maßnahmenumsetzung keine Ausnahmeregelungen erforderlich werden (Erreichung des guten ökologischen Potenzials), wohingegen bei der Ausweisung als natürliches Gewässer (NWB), die Ausnahmeregelung ‚weniger strenges Umweltziel‘ nötig

¹⁰⁶ Formular „Ausweisung von erheblich veränderten Wasserkörpern entsprechend dem Leitfaden der CIS Arbeitsgruppe 2.2“ [BSU, 2009]

¹⁰⁷ CIS = Common Implementation Strategy

wäre, da nur ein mäßiger ökologischer Zustand erreicht werden könne. [Ramers, 05.05.2011 und 18.11.2011]

In diesem Zusammenhang wird aufgeführt, dass sich der gute ökologische Zustand, als Maßstab (siehe Tab. 13) für natürliche Gewässer, an Referenzgewässern (entspricht dem sehr guten ökologischen Zustand) orientiere, es existieren aber keine Referenzgewässer für Hamburgs Oberflächenwasserkörper. Beim guten ökologischen Potenzial hingegen orientiere man sich am Umfang aller machbaren Maßnahmen, für dieses Vorgehen wurden Steckbriefe entwickelt¹⁰⁸. [Ramers, 18.11.2011]

Man könne das ökologische Potenzial im Vergleich zum ökologischen Zustand auch als anderen Bezugsrahmen zur Bewertung der Gewässerqualität verstehen. *„Beim Zustand ist es das Referenzgewässer, beim Potenzial sind es die zur Entwicklung des (Rest-) Potenzials notwendigen Maßnahmen.“* Damit erhielten bei ersterem die Gewässer eine deutlich schlechtere Bewertung als bei letzterem (siehe Abb. 42). [Ramers, 05.05.2011]

Tab. 13 Guter ökologischer Zustand und Gutes ökologisches Potenzial

Guter ökologischer Zustand	Gutes Ökologisches Potenzial
<ul style="list-style-type: none"> • Intakte natürliche Lebensgemeinschaften • Artenreichtum / Individuenanzahl 	<ul style="list-style-type: none"> • Ökologische Potenziale noch vorhanden • Keine natürliche Zusammensetzung der Lebensgemeinschaften • Prüfung ob und welche Maßnahmen zur Entwicklung notwendig sind (→ Steckbriefe)
<ul style="list-style-type: none"> • Vergleich des aktuellen Zustands mit dem jeweiligen Referenzgewässer (unbeeinflusster Zustand der zu erwartenden Lebensgemeinschaften) 	<ul style="list-style-type: none"> • Gutes ökologisches Potenzial erreicht, wenn alle zielführenden Maßnahmen umgesetzt sind, ohne die vorhandenen „legitimierte“ Nutzungen einzuschränken (Maßnahmenbezogener Ansatz)
<ul style="list-style-type: none"> • Guter chemischer Zustand 	
Zusammengestellt aus [Ramers, 05.05.2011]	

¹⁰⁸ Für die Ableitung von Referenzbedingungen (sehr guter ökologischer Zustand) ist die Typisierung der Gewässer erforderlich (um die Kategorisierung gibt es heiße Debatten). Die für Hamburg relevantesten Gewässertypen sind: Typ 14 Sandgeprägte Tieflandbäche, Typ 15 Sand- und lehmgeprägte Tieflandflüsse, Typ 16 Kiesgeprägte Tieflandbäche. [Ramers, 05.05.2011]

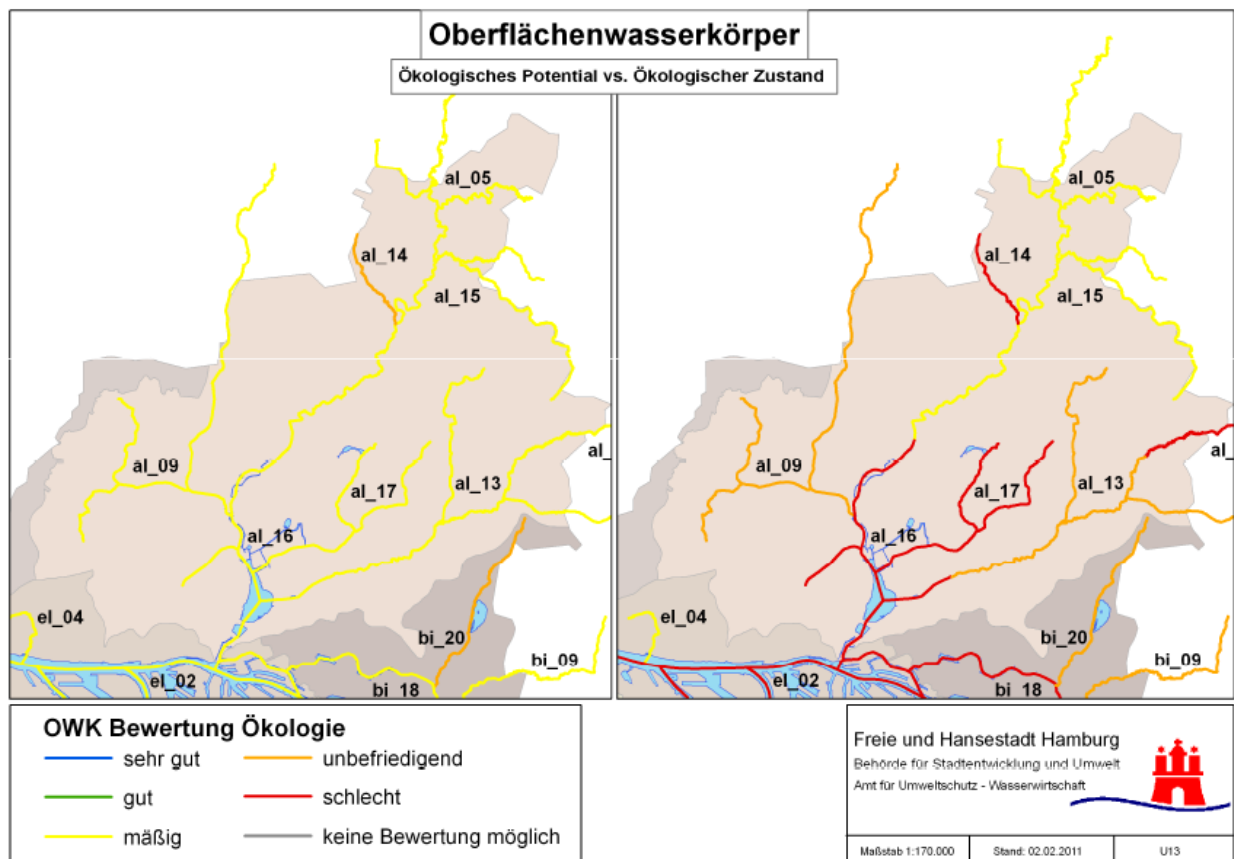


Abb. 42 Bewertungsunterschied ökologisches Potential vs. ökologischer Zustand¹⁰⁹

„Die Moral von der Geschichte`
Ob Zustand oder Potenzial
dem Wasserlauf ist das egal.
Zu tun ist das, was möglich ist
und das in ziemlich kurzer Frist!“
[Ramers, 05.05.2011]

6.1.2.2 AG Strukturen

„Ziel der Arbeitsgruppe ist es, im Rahmen der Umsetzung der europäischen Wasser-
rahmenrichtlinie notwendige Arbeitsschritte an den grenzüberschreitenden Gewässern von
Hamburg und Schleswig-Holstein abzustimmen und einvernehmliche Lösungen anzustreben.“

[AG Nord, 2005]

Zur Ausweisung der länderübergreifenden Oberflächenwasserkörper wurden drei Arbeits-
gruppen gegründet: die AG Grenzüberschreitende Gewässer Hamburg/ Schleswig-Holstein
nördlich der Elbe (AG Nord), die AG Grenzüberschreitende Gewässer Hamburg/
Niedersachsen südlich der Elbe (AG Süd) und die AG Tideelbe Strom (AG TES). Die AGs
Nord und Süd wurden Anfang beziehungsweise Mitte 2005¹¹⁰ gegründet und die AG TES
folgte Ende 2006 [AG WRRL-Fachfragen, 14.07.2005; AG WRRL-Fachfragen, 30.05.2006].

¹⁰⁹ Aus [Ramers, 05.05.2011]

¹¹⁰ Im Interview mit der BSU hieß es, die AGs seien wegen der Bewirtschaftungsplanung 2007 gegründet
worden [Interview BSU A und B, 17.03.2014], sie sind aber bereits für 2005 und 2006 dokumentiert.

Damit sei „*ein bi- bzw. trilateraler Informationsaustausch mit den Nachbarländern im Rahmen der die Landesgrenzen überschreitenden Gewässer institutionalisiert worden*“ [3. Stellungnahme Naturschutzverbände, 2006].

Die inhaltlichen Schwerpunkte der AGs liegen auf der Harmonisierung der Ausweisung der länderübergreifenden Oberflächenwasserkörper (NWB, HMWB, AWB) beziehungsweise der Vereinheitlichung des Vorgehens mit den Nachbarländern und der Mitwirkung an der Aufstellung des Maßnahmenprogramms [BSU, 2009; 3. Stellungnahme Naturschutzverbände, 2006]. Weitere Themen sind, was die Teilnehmer noch an den Gewässern umsetzen [Interview BSU A und B, 17.03.2014], vorgestellt wurden beispielsweise der Entwurf des Monitoring-Konzeptes und die Voruntersuchungen zum Monitoring in Hamburg, sowie der in Schleswig-Holstein verwendete Fragebogen zur Ausweisung erheblich veränderter Gewässer [AG WRRL-Fachfragen, 14.07.2005], nicht zu vergessen ist außerdem die Hochwasserrisikomanagement-Richtlinie [VAG WRRL, 30.05.2013].

In den Arbeitsgruppen seien alle Stakeholder (Verbände und Behörden) organisiert, die der BSU (Wasserwirtschaft) „*wohlgesonnen*“ sind. In den AGs Nord und Süd seien dies alle Bezirke (Achtung siehe vorletzter Absatz vor Tab. 14), die Fischerei, der Angelsportverband¹¹¹, der Sprecher der VAG WRRL als Vertreter für alle Naturschutzverbände Hamburgs, Hamburg Wasser und ein Versorgungsunternehmen aus Schleswig-Holstein (für AG Nord; nicht immer dabei). [Interview BSU A und B, 17.03.2014] Der NABU gibt an, dass in der AG Nord neben den genannten Vertretern noch jene der Landwirtschaftskammern (4) und der Bezirk Wandsbek teilnehmen und es noch viele auf einem Verteiler gebe, die nicht kommen, wenn es sie nicht interessiere. [Interview NABU Hamburg, 17.03.2014]

Für die AG Süd käme noch die Landwirtschaft hinzu vertreten durch einen Sprecher der Wasser- und Boden-Verbände. Die AG Tideelbe nehme eine Art Sonderrolle ein, in ihr finden sich wesentlich mehr Teilnehmer: der Verband der Chemischen Industrie, der Motoryacht-Verband, der Fischereiverband, der Angelsportverband (Hobby), die Wirtschaft in Form der IHK (doppelt für Schleswig-Holstein und Niedersachsen), Hamburg Port Authority, Naturschutzverbände (mal 3 für drei Bundesländer) etc. Zugelassen sind nur organisierte Interessenvertreter, nicht die breite Öffentlichkeit. [Interview BSU A und B, 17.03.2014]

Theoretisch ergebe sich damit für die AG Tideelbe ein Teilnehmerkreis von 35 Personen, praktisch wären es immer in etwa 25-30 und bei den anderen beiden AGs 20 bis 25 Personen. Für die AG TES hat der Verantwortliche die Zahl der bisherigen Treffen auf 14 geschätzt (dokumentiert sind 13 siehe Tab. 14). Die Sitzungen fanden unregelmäßig statt, aber wenn

¹¹¹ Vertreter für den Angelsportverband und den Naturschutz kommen jeweils noch mal aus den Nachbarländern hinzu, manchmal handele es sich aber um die gleichen Personen [Interview BSU A und B, 17.03.2014].

mal etwas fertig werden musste, dann fanden Treffen auch im monatlichen Abstand statt. Die AG Nord habe sich 1 bis 2 Mal im Jahr getroffen und es sei auch mal ein Jahr ausgefallen, die AG Süd habe ich noch weniger getroffen. In letzterer bestehe auch weniger Abstimmungsbedarf, an den 600 Metern der Este auf Hamburger Gebiet lasse man sich dann von Niedersachsen sagen, was zu tun ist. [Interview BSU A und B, 17.03.2014] Dokumentiert sind für die AG Nord ebenfalls 13 Termine und für die AG Süd nur 2 (bzw. 3¹¹²) Termine (siehe Tab. 14), für den Zeitraum von 2009 bis 2011 ist für keine AG ein Termin dokumentiert. Es hätte keinen Bedarf für Treffen bestanden [VAG WRRL mit BSU, 27.10.2011; VAG WRRL, 29.01.2009].

Die geringe Zahl der Termine für die AG Süd könnte auch auf eine geringere Abstimmungsbereitschaft von niedersächsischer Seite zurückzuführen sein. Die AG WRRL-Fachfragen merkt im Vorfeld des Gründungstreffens an, dass diese Art der Öffentlichkeitsbeteiligung vom Niedersächsischen Ministerium „derzeit *noch nicht gewünscht*“ sei, so dass beim Gründungstreffen voraussichtlich nur Hamburger Vertreter anwesend sein würden. [AG WRRL-Fachfragen, 14.07.2005]

Den Vorsitz¹¹³ in den Arbeitsgruppen hat die Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt [3. Stellungnahme Naturschutzverbände, 2006] (AG TES: Referatsleitung Wasserwirtschaft, AG Nord und Süd: Vertretung der Referatsleitung). Darüber gibt es noch eine Lenkungsgruppe¹¹⁴, die nicht an den Treffen teilnimmt, und basierend auf den Unterlagen mit Vermerken Entscheidungen trifft, wenn in den Gruppen keine Einigung erzielt werden kann. Sie wird ständig informiert. [Interview BSU A und B, 17.03.2014]

Bei den AGs Nord und Süd sei eine Lenkungsgruppenentscheidung erst einmal nötig gewesen, da die Treffen „*geordnet und friedlich*“ ablaufen. Und auch der eine Konflikt um die HMWB-Ausweisung ließ sich nach der Neubesetzung der Gewässerschutzreferentenstelle beim NABU (Vertreter der Naturschutzverbände in der AG Nord) ohne Lenkungsgruppe lösen. In der AG Tideelbe hingegen kämpfte man „*mit härteren Bandagen*“, „*formelle Fehler werden ausgenutzt*“, weil es sehr viele unterschiedliche Interessen gibt. Dadurch bedarf es regelmäßig einer Entscheidung der Lenkungsgruppe. Es gebe sehr engagierte Vertreter der Umweltverbände, „*die keine Gelegenheit auslassen [würden] sich irgendeinen Vorteil zu*

¹¹² Ein Termin wurde als gemeinsamer Termin mit der AG Nord angelegt.

¹¹³ Der Vorsitzende legt die Sitzungstermine und die Tagesordnung fest, bei Bedarf beruft er die Gruppe viermal im Jahr oder darüber hinaus auf Wunsch von mindestens vier Mitgliedern ein [AG Nord, 2005].

¹¹⁴ Lenkungsgruppe AG TES (eine Ebene über den Lenkungsgruppen Nord/ Süd): Amtsleitung U der Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt, Niedersächsisches Ministerium für Umwelt, Energie und Klimaschutz; Ministerium für Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume des Landes Schleswig-Holstein (Abteilungsleitung Wasserwirtschaft); Lenkungsgruppe AG Nord: zwei aus Schleswig-Holstein (haben Lenkungsgruppenleitung, weil Hamburg die Arbeitsgruppenleitung inne hat) und Abteilungsleitung Wasserwirtschaft der Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt [Interview BSU A und B, 17.03.2014].

verschaffen“, sie hätten die Einstellung, dass die Behörde grundsätzlich der Feind ist. Manchmal sei es sehr überraschend welche Koalitionen sich bilden, beispielsweise würden dann der Seglerverband oder der Motoryacht-Verband die BSU (Wasserwirtschaft) unterstützen, während es aber Reibereien zwischen den Behörden gebe. Die Diskussionen verlaufen sehr kontrovers, deshalb werden die Protokolle anschließend mindestens fünf Mal geändert bis niemand mehr der Meinung sei, dass noch irgendetwas drinstehe, was nicht gesagt worden ist. [Interview BSU A und B, 17.03.2014]

In der Wahrnehmung der Bezirke, sind diese nicht an den Arbeitsgruppen beteiligt. Das hat verschiedene Ursachen. Der Bezirk Harburg wäre regional von der AG Süd betroffen. Der Vorgänger des jetzigen Verantwortlichen für die WRRL in Harburg und die Wasser- und Bodenverbände wären dort vertreten gewesen, aber seitdem hat sich die AG nicht mehr getroffen: *„Ich hab da mal ein altes Protokoll gefunden, jetzt bekomme ich davon gar nichts mehr mit. [...] Ich war in 5 Jahren nicht beteiligt“* (seit Antritt der Stelle im Bezirksamt). [Interview Bezirksamt Harburg, 18.03.2014] Im Bereich der AG Tideelbe seien die Bezirke nicht zuständig und deswegen darin auch nicht vertreten. In der AG Nord seien zwar alle Bezirke vertreten, aber nur über einen Bezirksamtsmitarbeiter und zwar jenen aus Wandsbek. Zu Beginn wurde die Vertretung der Bezirke durch Dr. Ludwig Tent (Abteilung Umweltschutz im Bezirksamt Wandsbek) wahrgenommen. Dieser hat sich mit seinem Hintergrund als Fischereibiologe stark in die gewässerökologische Beurteilung eingebracht (Diskussion um die Typisierung als sand- oder kiesgeprägte Tieflandbäche). Dr. Tent scheidet wegen Altersteilzeit aus und da die WRRL in die Umsetzungsphase übergegangen ist, sollte jemand von der Bauplanung teilnehmen. Seit Mitte 2013 nimmt nun der Abteilungsleiter der Wasserwirtschaft des Bezirksamtes Wandsbek diese Funktion wahr (2 Treffen). [Interview Bezirksamt Wandsbek, 18.03.2014] Der NABU führt dazu aus, dass der Abteilungsleiter der Wasserwirtschaft anfänglich in der Einladung zu den AG Treffen immer wieder vergessen wurde und als sich dies bei den vergangenen zwei Sitzungen endlich geändert habe, seien Themen besprochen worden, die ihn nicht betreffen würden [Interview NABU Hamburg, 17.03.2014]. So beschreibt Wandsbek seine Rolle bei der Abstimmung der HMWB-Bögen bisher eher als beobachtend. Die Sitzungen seien nicht kontrovers verlaufen [Interview Bezirksamt Wandsbek, 18.03.2014]. Eimsbüttel führt aus, dass sie nicht in der AG sitzen, aber die BSU im AK WRRL über die Vorgänge in der AG berichten würde. Als Bezirk haben sie quasi keine Rolle bei der Einstufung als erheblich veränderte Gewässer außer dass sie Berichte zur Stellungnahme bei HMWB abgeben [Interview Bezirksamt Eimsbüttel A, 17.03.2014].

Tab. 14 Termine der länderübergreifenden AGs der BSU

Termine	AG Nord	AG Süd	AG Tideelbe
10.03.2005	x		
09.06.2005	x		
26.07.2005		x	
22.09.2005		x	
20.10.2005	x		
29.03.2006	x		
31.05.2006	x		
20.12.2006			x
21.02.2007			x
18.04.2007			x
06.06.2007			x
25.07.2007			x
21.08.2007	x		
19.09.2007			x
07.11.2007	x		
05.12.2007			x
20.02.2008			x
25.02.2008	x		
29.08.2008			x
29.05.2012	x	x	
26.04.2013			x
08.05.2013	x		
15.05.2013	x		
27.05.2013			x
17.06.2013			x
11.07.2013			x
17.07.2013	x		
27.11.2013	x		
Eingetragene Termine bei Wasserblick.net von [Interview NABU Hamburg, 17.03.2014]			

Der Vertreter der Naturschutzverbände nahm die AG Treffen unterschiedlich war. An der AG Tideelbe habe er dreimal teilgenommen (zwei Mal vertretungsweise für die Naturschutzverbände Niedersachsens). Die Gruppen seien riesig mit vielen Akteuren und mit geringen Einflussmöglichkeiten aber sehr offen durch den Vorsitzenden der BSU moderiert. In der AG Süd hatte er keine Sitzungen (vor Beginn seiner Stelle beim NABU) und an der AG Nord nahm er erstmals 2013 teil. Die Arbeitsgruppe war wesentlich kleiner. Bei Kritik und Eingaben wurde ein separates Treffen mit ihm vereinbart statt einer offenen Diskussion in der AG [Interview NABU Hamburg, 17.03.2014].

Des Weiteren gibt es verschiedene Kritikpunkte an Ablauf und Struktur der länderübergreifenden Arbeitsgruppen, die auf Treffen der verbandsübergreifenden AG WRRL (Protokolle) und in Stellungnahmen geäußert wurden. Die Arbeitsgruppen würden zu selten tagen [4. Stellungnahme Naturschutzverbände, 2007; AG WRRL-Fachfragen, 26.10.2005], um eine angemessene Öffentlichkeitsbeteiligung zu ermöglichen. Außerdem hätten sie überwiegend eine reine Informationsfunktion (durch Vorträge) [4. Stellungnahme Naturschutzverbände, 2007], es würden aber keine abstimmungsrelevanten Dokumente vorgelegt [AG WRRL-Fachfragen, 30.05.2005; AG WRRL-Fachfragen, 26.10.2005] und

keine Beschlüsse gefasst [4. Stellungnahme Naturschutzverbände, 2007]. Die Inhalte würden nicht für eine Beteiligung aufgearbeitet werden [AG WRRL-Fachfragen, 30.01.2007]. Unter diesen Bedingungen könne die Umsetzung der WRRL in Hamburg durch interessierte Verbände nicht beeinflusst werden [AG WRRL-Fachfragen, 30.05.2005; AG WRRL-Fachfragen, 30.01.2007], deswegen sollen die Arbeitsgruppen auch nicht als Gremien zur Öffentlichkeitsbeteiligung bezeichnet werden [AG WRRL-Fachfragen, 30.05.2006].

Bei der Ausweisung von innerhamburgischen Oberflächenwasserkörpern gebe es zudem gar keine Strukturen zur Beteiligung der interessierten Öffentlichkeit [4. Stellungnahme Naturschutzverbände, 2007]. Die Naturschutzverbände haben deswegen schon 2006 eine aktive Beteiligung aller interessierten Stellen gefordert, sowie den Dialog mit den ausführenden Wasser- und Bodenverbänden und der Gewässerunterhaltung in den Bezirksämtern. Außerdem solle ein Zeitplan zur Bearbeitung der anstehenden Arbeitsschritte mit den wichtigsten Fragestellungen aufgestellt werden. [3. Stellungnahme Naturschutzverbände, 2006] Dies hätte vielleicht anderen Ereignissen vorgebeugt. Die Verbände bemängeln, dass die Einstufungsbögen für die Ausweisungsverfahren als erheblich veränderte Gewässer zu spät verschickt werden. 2007 geschah dies erst 2 Wochen vor dem Sitzungstermin, so dass eine inhaltliche Beschäftigung für die AG Mitglieder im Vorfeld der Sitzung fast unmöglich war. Die Tagesordnung hätte auch nur vorgesehen, dass die Bögen ohne weitere Beratung beschlossen würden. [AG WRRL-Fachfragen, 06.11.2007]

Im Jahr 2013 hätten die ersten Sitzungen der AGs grundsätzlich früher beginnen müssen (im Januar statt im Mai), da die FGG Elbe die Meldung bereits im August erwartet habe. In Schleswig-Holstein habe man in den AGs bereits 12 Monate früher mit der Bearbeitung der Ausweisungsbögen angefangen. Hamburg habe Informationen erst direkt vor den Sitzungen ergänzt. Es hätte im Vorfeld der gemeinsamen Sitzungen mit Schleswig-Holstein hamburg-interne Sitzungen zur Diskussion geben müssen, um Details besprechen zu können und nicht nur den Abgleich zwischen den zwei Bundesländern vorzunehmen. Dies erwecke den Eindruck, dass fachliche Diskussionen latent unerwünscht seien. [VAG WRRL, 30.05.2013; Interview NABU Hamburg, 17.03.2014]

6.1.2.3 Schleswig-Holstein und Niedersachsen

Der Austausch mit Schleswig-Holstein und Niedersachsen laufe gut. Jeder arbeite auf seinem Gebiet, aber das Reporting gebe es nur einmal. Deswegen wurden die Berichtspflichten nach einer einfachen Regel aufgeteilt: Es berichtet das Bundesland, welches den größten Anteil am

Wasserkörper¹¹⁵ hat. Beispielsweise berichte Schleswig-Holstein über die Alster, Niedersachsen über die Este und Hamburg über die Bille und einen Teil der Tideelbe an die FGG Elbe. [Interview BSU A, 17.03.2014]

Komplexer ist die Abstimmung des Bewertungsverfahrens für die Tideelbe. Bisher konnte keine Einigung über das Bewertungsverfahren für die Tideelbe erreicht werden, so dass unklar ist, wo der Wasserkörper steht. Zwei Bundesländer sagen nach ihrem Verfahren habe die Tideelbe nur ein mäßiges ökologisches Potenzial, nach dem dritten Verfahren habe die Tideelbe bereits das gute ökologische Potenzial. Um diese, in Deutschland einmalige, Problematik zu klären wird auf die Ergebnisse eines noch laufenden Forschungsprojektes gesetzt, um endlich eine Einigung zu erzielen. [Interview BSU A, 17.03.2014]

6.1.2.4 Beispiel Obere Bille

Anhand des Ausweisungsverfahrens an der Oberen Bille sollen Schwierigkeiten und Konflikte bei der Ausweisung von erheblich veränderten Wasserkörpern verdeutlicht werden. Durch die veränderte Vorgehensweise sind Beschreibungen des Prozesses in den Protokollen der Naturschutzverbände dokumentiert (und öffentlich zugänglich). Für innerhamburgische Gewässer gibt es zur Ausweisung keine Arbeitsgruppen unter Beteiligung interessierter Verbände. Die für das Bearbeitungsgebiet Bille zuständige Mitarbeiterin in der Abteilung Gewässerschutz (BSU, Wasserwirtschaft) bildete allerdings 2006 eine kleine Arbeitsgruppe an der Oberen Bille (bisher einzigartig) für das Ausweisungsverfahren und die Maßnahmenplanung [Interview NABU Hamburg, 17.03.2014; AG WRRL-Fachfragen, 05.12.2006] Im November und Dezember 2006 habe es „zwei sehr konstruktive Treffen“ dieser Arbeitsgruppe gegeben, an denen neben der BSU, ein Vertreter des Bezirksamtes Bergedorf, des Anglervereins Bergedorf/ Allermöhe und des Naturschutzes teilnahmen. Der Erhebungsbogen zur Ausweisung wurde von dieser Gruppe gemeinsam ausgefüllt, von der BSU überarbeitet und wurde anschließend zur Ergänzung nochmals an die Teilnehmer verschickt. [AG WRRL-Fachfragen, 30.01.2007; AG WRRL-Fachfragen, 22.03.2007]

Bei der gemeinsamen Bearbeitung wurde deutlich, dass der Erhebungsbogen „*erheblichen Spielraum*“¹¹⁶ zur Ausweisung von Wasserkörpern als erheblich verändert“ ließe. „Die Einstufung als erheblich verändert gelänge in einer Interpretation der Verfahrensbeschreibung

¹¹⁵ Achtung ein Gewässer, zum Beispiel die Alster, kann aus verschiedenen Wasserkörpern bestehen und die Berichtspflicht richtet sich nicht nach dem Anteil am gesamten Gewässer, sondern nach dem Anteil des speziellen Wasserkörpers.

¹¹⁶ Als Beispiele aus Schleswig-Holstein werden die Ausweisung von begradigten Bächen im Agrarland als nicht verändert und die Ausweisung naturnaher Oberflächenwasserkörper der Oberen Bille im Lauenburgischen als erheblich verändert angeführt [AG WRRL-Fachfragen, 05.12.2006].

aus S-H an allen Gewässern, denen nicht genügend Fläche zur eigendynamischen Entwicklung zur Verfügung gestellt werden könnte.“ [AG WRRL-Fachfragen, 05.12.2006]

Durch die 2006 noch nicht flächendeckende Anwendung der Monitoring-Verfahren, sei auch noch nicht klar gewesen, wie *„anspruchsvoll der gute ökologische Zustand dort definiert wurde“* und welche Wirkungsweise hydrologische/ morphologische Beeinträchtigungen auf den Zustand der biologischen Qualitätskomponenten haben – notwendige Kenntnisse zur Bewertung eines Oberflächenwasserkörpers. [AG WRRL-Fachfragen, 05.12.2006]

Die Arbeitsgruppe sei sich einig gewesen, dass zwar abschnittsweise Veränderungen der Gewässer- und Uferstruktur an der Oberen Bille bestünden, die Morphologie aber nicht so erheblich verändert sei, dass die biologischen Qualitätskomponenten nicht den guten ökologischen Zustand erreichen könnten [AG WRRL-Fachfragen, 22.03.2007]. Die Behördenvertreter haben allerdings die Auswirkungen des Aufstaubereiches des Serrahnwehres als so gravierend eingeschätzt, dass das gesamte Gewässer als erheblich verändert ausgewiesen wurde. Die Geister schieden sich dabei an dem Einfluss des Rückstaus des Wehres, die BSU nimmt einen hydraulischen Rückstau auf den gesamten 4 Kilometern Länge an [AG WRRL-Fachfragen, 22.03.2007]. Die Naturschutzverbände meinen, es gebe *„keine geeignete Möglichkeit, um eine bedeutende morphologische Beeinträchtigung durch Rückstau zu ermitteln“* und man solle die LAWA-Anleitung zur Strukturgütekartierung nutzen [AG WRRL-Fachfragen, 30.10.2007].

Des Weiteren sei die Argumentation der Behördenvertreter viel zu pauschal. *„Eine Veränderung der Unterhaltung würde zwingend eine (nicht näher quantifizierte) Erhöhung der Wasserstände nach sich führen. Diese Erhöhung der Wasserstände würde eine (landwirtschaftliche) Nutzung aller anliegenden Flächen verunmöglichen. Eine seriöse Diskussion darüber, welche Nutzungen bei welchen Wasserspiegellagen (bzw. mit welchem Überflutungsrisiko) möglich sind, kann jedoch nicht geführt werden, weil die hierzu nötigen Rahmenbedingungen nicht ermittelt wurden.“* [AG WRRL-Fachfragen, 30.10.2007]

Weitere Treffen dieser Arbeitsgruppe sind nicht dokumentiert. Es sind auch keine weiteren Prozesse in Hamburg bekannt, bei denen eine Beteiligung der Interessensverbände zur Ausweisung innerhamburgischer Oberflächenwasserkörper stattgefunden hat.

6.1.3 Hamburgweite Maßnahmen

„Wir haben ein paar Töpfe, wo man sich vieles ausdenken kann, dadurch bleiben wir flexibel.

Wir denken uns schöne Maßnahmen aus und gucken: Passt? Ja passt!“

[Interview BSU A, 17.03.2014]

Hamburgweit gibt es unter Führung der BSU verschiedenste Prozesse und Projekte. Da sind zum einen die Maßnahmenzusammenstellung im Maßnahmenkatalog und die Planung und Koordinierung an Vorranggewässern. Zum anderen gibt es ein Projekt zum Regenwassermanagement und eines zur Wiederansiedlung von Wasserpflanzen. Im Sinne der Gewässerunterhaltung wurde die Gewässerunterhaltungsrichtlinie überarbeitet und eine Schulung für Behördenmitarbeiter eingerichtet. Im Rahmen einer Öffentlichkeitsbeteiligung gibt es verschiedene, eher lose, Aktivitäten und inzwischen regelmäßig stattfindende Gewässerführungen. Diese Punkte werden in den folgenden Abschnitten näher erläutert.

Im Gegensatz zu Berlin habe man in Hamburg kein selbst gemachtes Problem mit Nährstoffen. Die Landwirtschaft sei hier nicht problematisch, es gibt keine Luftfahrt und nur ein einziges Klärwerk, als einzige ernst zu nehmende Quelle, für die ganze Stadt (ermittelt aus einem Nährstoffeintragsmodell). Es bedarf in Hamburg deswegen keines eigenen Programms, aber man arbeite mit den anderen Ländern zusammen gegen die Nährstoffe und für den Meeresumweltschutz und das Anlegen eines Röhrichschilfgürtels oder das Ausbaggern (als Nährstoffentnahme¹¹⁷) würden auch gegen Nährstoffe helfen. Da es kein eigenes Programm in Hamburg gibt soll es bei dieser Erwähnung am Rande bleiben. [Interview BSU A, 17.03.2014]

6.1.3.1 Maßnahmenkatalog

Die BSU hat in Form eines Brainstormings eine Maßnahmenliste zusammengestellt mit allen Maßnahmen, die die Mitarbeiter für wichtig erachteten. Zur Sammlung wurden die Gewässerbegehungen im Rahmen der Bestandsaufnahme und alte Unterlagen genutzt. Die Liste wurde Jahr um Jahr ergänzt. Zusätzlich wurden die Bezirksämter als Wasserbehörden befragt, was sie glauben, was zur Erreichung der Ziele an ihren Gewässern getan werden muss. Entstanden ist daraus ein Bündel von Maßnahmen, oder eine *„nicht zu erschöpfende Liste“* mit mehr als 400 potenziell durchführbaren Maßnahmen, die oberflächenwasserkörper-scharf aber ungenauer als eine bezirkliche Maßnahmenplanung (Angabe genauer Fließkilometer) sind. [Interview BSU A und B, 17.03.2014]

Basierend auf diesem Maßnahmenkatalog werden am Beginn jeden Jahres mit den Bezirken zusammen Maßnahmenlisten¹¹⁸ zur Umsetzung erstellt.

„Wir geben schon Impulse, weil wir ja die Monitoring-Ergebnisse kennen. Wir wissen welcher Wasserkörper grün, gelb, orange oder rot ist und sagen da muss was passieren und

¹¹⁷ Die Auswirkungen solcher Maßnahmen sollten differenzierter betrachtet werden.

¹¹⁸ Excel-Tabelle mit ungefähr folgendem Aufbau: Bezirk, Maßnahmen-Nr., Maßnahme (z.B. Sohlgestaltung), Umsetzungs-/ Planungszeitraum, voraussichtliche Kosten, Bemerkungen (z.B. Verzögerungen, Naturschutz, Denkmalschutz etc.) [Interview BSU A und B, 17.03.2014].

wir haben folgende Ideen und meistens sind es die Bezirke, die sagen ich hätte noch die Idee und die Idee. Dann schreiben wir das alles zusammen in eine Maßnahmenliste und dann machen wir immer eine jährliche Planung. Wir fangen immer im Januar, wenn es frisches Geld gibt, an und machen eine Jahresplanung und die wird dann im Laufe des Jahres durch die Maßnahmenträger abgearbeitet.“ [Interview BSU A und B, 17.03.2014]

Unklar ist an dieser Stelle, wann mit der Erstellung des Maßnahmenkataloges begonnen wurde beziehungsweise wann wer bei der Erstellung beteiligt wurde. Die Vertreter der BSU schätzten den Beginn auf 2002¹¹⁹ [Interview BSU A und B, 17.03.2014]. In der Bezirksverwaltungsreform (siehe Kapitel 6.2) wird darauf verwiesen, dass die BSU die gesamtstädtische Steuerung „durch eine mit den Bezirken abzustimmende übergeordnete Rahmenplanung“ übernehme, die ein „jährlich fortzuschreibendes mittelfristiges ‚Bauprogramm Gewässer‘“ umfasse [Drucksache Moderne Verwaltung, 2005]. Zudem wird in den Protokollen der AGs der Naturschutzverbände 2005 (Sammlung im Prozess) und 2006 (fertige Sammlung) von der Zusammenstellung eines Maßnahmenkataloges durch die BSU berichtet, die Maßnahmen seien „offensichtlich von unterschiedlichster Seite und Motivation zusammengetragen worden“ [AG WRRL-Fachfragen, 30.03.2006; AG WRRL-Mitte, 29.09.2005] – vor allem den Bezirken, der Hamburger Stadtentwässerung¹²⁰ (HSE) und der Hamburg Port Authority (HPA)¹²¹ [VAG WRRL, 08.10.2008].

Das Bezirksamt Harburg berichtet, dass die Maßnahmenliste im Vorfeld des Bewirtschaftungsplanes 2009 von der BSU mit den Bezirken, Naturschutzverbänden und den Wasser- und Bodenverbänden erarbeitet wurde. Problematisch sei dabei gewesen, dass das Monitoring in Hamburg erst relativ spät begann (2006) und die Bezirke so Maßnahmenlisten schreiben mussten ohne die Ergebnisse des Monitorings zu kennen, da kamen überhaupt erst erste Ergebnisse rein, „das war unglücklich“. [Interview Bezirksamt Harburg, 18.03.2014]

Die BSU hat ein Formblatt für Maßnahmen entwickelt durch das die anthropogenen Einflüsse, Belastungstypen und sonstige Informationen rund um die Maßnahmen aufgenommen werden sollten um die Berichterstattung bedienen zu können. Die BSU habe sich als Geldgeber positioniert und jedes Bezirksamt, das Gelder haben möchte, musste so ein Maßnahmenblatt für den Maßnahmenkatalog ausfüllen. [Interview BSU A und B, 17.03.2014]

Harburg beschreibt, dass man wegen der vielen Faktoren in einer Großstadt mit der Planung (Planungsvorlauf) hätte beginnen müssen lange bevor die Gelder zur Verfügung standen

¹¹⁹ Mit großem Unsicherheitsfaktor.

¹²⁰ Heute ein Teil von Hamburg Wasser.

¹²¹ Hamburger Hafenbehörde.

(2009). Vorher waren in den Bezirken aber keine Gelder für die Planung vorhanden. [Interview Bezirksamt Harburg, 18.03.2014] Vor 2009 standen keine Gelder zur Verfügung und potenzielle Maßnahmen aus dem Maßnahmenkatalog sollten möglichst in den Rahmen laufender Arbeiten an den Gewässern integriert werden [AG WRRL-Mitte, 29.09.2005].

Die AG WRRL-Fachfragen kritisiert 2006 unter der Voraussetzung, dass vor allem die Gewässerstruktur und die Durchgängigkeit verbessert werden müssen, dass die geplanten Investitionen nicht diesen Schwerpunkt treffen, sondern überwiegend in Maßnahmen zur Verbesserung der Wasserqualität, für Entschlammungen und Hochwasserschutzmaßnahmen fließen sollen. Es seien aber zu diesem Zeitpunkt schon zahlreiche Maßnahmen zur Gewässerstruktur und zur Durchgängigkeit gemeldet worden. Die Kostenaufstellung zu diesem Zeitpunkt sollte vor allem ein „*hohes Finanzvolumen transparent*“ machen, um Mittel für vorgezogene Maßnahmen zu beantragen. [AG WRRL-Fachfragen, 30.05.2006]

2008 hatte die verbandsübergreifende AG WRRL zu den Maßnahmenlisten für einzelne Einzugsgebiete zu bemerken, dass die Defizite für die einzelnen Wasserkörper nicht darin aufgeführt werden und deshalb nicht überprüft werden kann, ob durch die aufgeführten Maßnahmen die Defizite verringert werden können. Die Maßnahmenbeschreibung sei inhaltlich und örtlich zu knapp. Außerdem sei keine konzeptionelle Herangehensweise erkennbar. Die Maßnahmenauswahl erscheine willkürlich, die verschiedenen Kombinationen müssten aber gegeneinander abgewogen werden. [VAG WRRL, 08.10.2008]

Man erstelle in Hamburg auch Gesamtkonzepte für Einzugsgebiete, man müsse aber auch bedenken, dass es in Hamburg nur einen einzigen Koordinierungsraum (Teileinzugsgebiet) gebe, der vollständig in Hamburg liege. Alle anderen ragen in die Nachbarländer hinein. [Interview BSU A und B, 17.03.2014]

6.1.3.2 Vorranggewässer

Eine konzeptionell umfassendere Planung der BSU ist jene für die Vorranggewässer. In Abstimmung mit der FGG Elbe und den Nachbarländern Niedersachsen und Schleswig-Holstein wurden überregionale Fischvorranggewässer benannt, bei denen im ersten Bewirtschaftungszeitraum die Fischdurchgängigkeit hergestellt werden soll. [BSU, 2009] Da für diese Gewässer schon die Durchgängigkeit hergestellt werden soll, war es nahe liegend sie auch für die Erreichung der anderen WRRL Ziele vorrangig zu behandeln [Interview BSU A und B, 17.03.2014] Zum gesteckten Ziel wurde deswegen für alle Vorranggewässer die Erreichung des guten ökologischen Potenzials für alle biologischen Qualitätskomponenten im ersten Bewirtschaftungszeitraum, also bis 2015. Deswegen sollen dort prioritär alle nötigen Maßnahmen umgesetzt werden. [BSU, 2009] Es ist allerdings bereits absehbar, dass keines

der Vorranggewässer das Ziel bis 2015 erreichen wird, die Maßnahmen bräuchten länger um zu wirken, „*länger als die Wasserrahmenrichtlinie sich das ausgedacht hat und länger als wir schätzen*“ [Interview BSU A, 17.03.2014].

Die fünf Vorranggewässer wurden von den sechs Gebietskoordinatoren¹²² in der Abteilung Wasserwirtschaft (als ministerielle Aufgabe) nach Relevanz ausgesucht, es sollte sich um das Stadtbild prägende Gewässer handeln. Dies seien zum Beispiel die Bille und der Seevekanal. Außerdem denke man bei Hamburg immer zuerst an die Alster. Die Alster schien allerdings für den Anfang eine Nummer zu groß, da sie sehr viele Querbauwerke hat. Deswegen entschied sich die BSU für die Wandse, als rechten Ast der Alster. Inzwischen soll die Alster als Vorranggewässer nachbenannt¹²³ werden. Da man 2013 bereits eine Fischtreppe gebaut hat und 2014 die anderen zwei teuren Fischpässe (je 1,5 Mio. Euro) baut, ist die Alster dann durchgängig und es lohnt sich mit den anderen Maßnahmen noch nachzuziehen um schnell das ökologische Potenzial zu erreichen. [Interview BSU A, 17.03.2014]

Zudem sollten die Vorranggewässer räumlich verteilt über das Stadtgebiet liegen: Im Norden die Wandse und die Bille, im Südwesten die Moorburger Landscheide und im Südosten der schnurgerade Seevekanal, bei dem es sich zwar um ein künstliches Gewässer mit drei Querbauwerken¹²⁴ handelt, der aber durch kleingärtnerisch geprägtes Gebiet fließt und deswegen als Gewässer relativ in Ruhe gelassen wird (siehe auch Modellprojekt Seevekanal in Kapitel 6.2.4). Nicht zu vergessen ist natürlich die Elbe selbst. [Interview BSU A, 17.03.2014]

Bei den Vorranggewässern werden zuerst die Maßnahmen zur Durchgängigkeit geplant und umgesetzt und anschließend folgen die übrigen Maßnahmen zur Erreichung des ökologischen Potenzials. [Interview BSU A, 17.03.2014]

Die Gesamtplanung, in Form von Pflege- und Entwicklungsplänen (PEP)¹²⁵, wird für Vorranggewässer von den Koordinatoren an Ingenieurbüros vergeben (aber nicht für jedes Gewässer). Darin werde die genaue Situation des Gewässers analysiert, der Status festgestellt und die Maßnahmenplanung erstellt. Das PEP beziehe sich auf das gesamte Gewässer, aber umgesetzt würden nur die Maßnahmen, die an Abschnitten in Hamburg liegen. Insgesamt

¹²² Informell in Gesprächen und in Diskussion der durch die Gebietskoordinatoren eingebrachten Vorschläge [Interview BSU A, 17.03.2014].

¹²³ Im Interview mit der BSU hieß es, die Alster wäre bereits im Jahr 2013 bei einem Treffen der länderübergreifenden AG Nord als Vorranggewässer nachbenannt worden [Interview BSU A, 17.03.2014]. Der Vertreter der Naturschutzverbände sagt, dass er bei allen Treffen dabei gewesen sei und so etwas nicht beschlossen wurde, es aber sein kann, dass darüber nach einer Sitzung per Zuruf zwischen einzelnen AG-Mitgliedern geredet worden sei. Eine Nachbenennung würde man aber begrüßen [Interview NABU Hamburg, 17.03.2014].

¹²⁴ Zwei Fischpässe sind bereits gebaut und einer fehlt noch [Interview BSU A, 17.03.2014].

¹²⁵ Zum Umfang von PEPs und zur Abgrenzung ähnlich bezeichneter Konzepte siehe Kapitel 6.2.1.

wurden bisher 10 PEPs erstellt, da die Vorranggewässer aber aus mehreren Oberflächenwasserkörpern¹²⁶ bestehen, decken diese 10 nicht alle Vorranggewässer vollständig ab. [Interview BSU A und B, 17.03.2014]

Am Anfang seien es PEPs gewesen, aber der inhaltliche Umfang habe sich verschoben, weil man sich gefragt habe, was man tatsächlich von diesen PEPs brauche. Übrig blieb die Maßnahmenplanung, als das was wirklich interessiere. [Interview BSU A und B, 17.03.2014]

Im Gegensatz zu den Bezirken, wo in Ermangelung eines Budgets keine Planung vor 2009 vorgenommen wurde, sei die Erstellung von PEPs in der BSU keine Budgetfrage. 30000 Euro für ein PEP seien nichts gegen 1,5 Mio. Euro für eine Fischtreppe an der Alster. Welcher Koordinator gerne ein PEP beauftragen möchte, könne das auch ohne weiteres tun. Trotzdem seien die PEPs für die BSU nur „*ein Sahnehäubchen*“. In der Abteilung Wasserwirtschaft der BSU brauche man kein Ingenieurbüro um überhaupt Maßnahmen umsetzen zu können. PEPs seien nur ein zusätzliches Instrument, welche detaillierte Informationen für bestimmte Gewässer liefern. Wenn ein Kollege an einem völlig geraden künstlichen Gewässer plant, dann weiß er, was er zu tun hat und brauche kein PEP. „*Dieses Generelle [Konzepte für gesamte Flüsse] passiert bei uns im Kopf des einzelnen Koordinators.*“ [Interview BSU A und B, 17.03.2014]

Eine Bürgerbeteiligung gab es bei der Vorranggewässer-Planung nicht, die Beteiligung anderer Dienststellen wohl nur teilweise, lediglich Informationsveranstaltungen für die Öffentlichkeit gab es (siehe Öffentlichkeitsbeteiligung) [Interview Bezirksamt Harburg, 18.03.2014].

6.1.3.3 Regenwasserbewirtschaftung

Die Regenwasserbewirtschaftung ist im urbanen Raum eine wichtige Strategie zur Verbesserung der Gewässerqualität und zur Minderung von Hochwasserrisiken. Andernfalls führen Starkregenereignisse durch starke Abflussgeschwindigkeiten immer wieder zur Auswaschung von Organismen und gegebenenfalls auch zum Abtransport von eingebrachten Strukturelementen, welches den Anstrengungen zur Gewässerrenaturierung entgegenwirkt.

Beim Treffen der VAG WRRL (siehe Kapitel 6.4.1) 2009 wurde berichtet, dass das Regenwassermanagement von der BSU in Zusammenarbeit mit Hamburg Wasser¹²⁷ überarbeitet würde und dass die Erhebung der Abwassergebühren geprüft würde, um stärkere Anreize für die Flächenentsiegelung zu schaffen. Nach Aussage des NABU wurde dies mittlerweile auch umgesetzt [Interview NABU Hamburg, 17.03.2014].

¹²⁶ Offenbar werden bei der BSU unter dem gesamten Gewässer die jeweiligen nach WRRL-Kriterien festgelegten Oberflächenwasserkörper verstanden, nicht aber das gesamte Gewässer wie man es als Laie betrachten würde.

¹²⁷ Kommunales Trinkwasserver- und Abwasserentsorgungsunternehmen für Hamburg.

Zudem wurde berichtet, dass die Bezirke für einen Großteil der Regenwasserbehandlungsanlagen zuständig seien, sich dessen 2009 aber häufig noch nicht bewusst waren (siehe Bezirksverwaltungsreform im Kapitel 6.2). Zehn Anlagen wären im Abwasserbeseitigungsplan von 2000 vorgesehen, aber keine realisiert worden, abgesehen von zwei Pilotanlagen, die die damalige Umweltbehörde geplant und gebaut habe. In Hamburg gebe es aber mindestens 250 kritische Einleitungen von denen mindestens ein Drittel eine kostenaufwendige Regenwasserbehandlungsanlage gebrauchen könnte. [VAG WRRL mit BSU, 14.04.2009] Im Interview mit der BSU wurden bereits fünf Pilotanlagen zur Straßenwasserbehandlung genannt, die von der BSU bereits errichtet worden sind. Da die BSU nun aber nicht mehr operativ tätig werden dürfe sei das Problem, dass in den Bezirken niemand die Erfahrung habe solche Anlagen zu bauen. Da die Pilotanlagen von der BSU errichtet wurden, ist auch das Know-How bei der Behörde verblieben. [Interview BSU A und B, 17.03.2014]

Im Jahr 2009 wurde offiziell das RISA-Projekt¹²⁸ (RegenInfraStrukturAnpassung) unter Aspekten des Klimawandels von der BSU und Hamburg Wasser ins Leben gerufen. In den vorangegangenen Jahren wurden Auffangbecken mit einer Kapazität von 75000 m³ gebaut, errechnet wurde, dass aber bis zum Ende des Jahrhunderts fast 3 Millionen m³ nötig sein würden. Der Bau solcher Becken in der Stadt ist sehr aufwendig und teuer [VAG WRRL mit BSU, 05.10.2010], deswegen sucht man in diesem Projekt nach alternativen Lösungen, diese sollen als „Strukturplan Regenwasser 2030“ als Leitlinie für Verwaltung, Planer und Grundstückseigentümer festgeschrieben werden. Die Niederschlagsmengen, die überhaupt erst ins Sielsystem gelangen sollen reduziert werden. Das Regenwasser soll so wenig abgeleitet werden, dass bei einem 30 oder 50jährigem Niederschlagsereignis der vollständige Abfluss nicht (!) garantiert werden kann. Es würde also zu Hochwasser kommen. Das überschüssige Wasser soll dabei zum Beispiel auf Spielplätzen, in Tiefgaragen, auf Parkplätzen, Fußballplätzen, in Parks und anderen geeigneten Flächen zwischengespeichert werden bis es wieder nach und nach abfließen kann. Es sollen keine großen Rohre mehr gebaut werden, die das Wasser so schnell wie möglich an die Gewässer abgeben. Der Fokus liegt auf Gründächern, dem Rückhalt in der Fläche und der Straßenabwasserreinigung. [Interview BSU A, 17.03.2014]

Zusätzlich sollen zur Unterstützung der dezentralen Versickerung Versickerungskarten erstellt werden und Bebauungspläne sollen Vorgaben enthalten, dass der Abfluss bei Neubaugebieten nur um maximal 10 % erhöht werden darf [VAG WRRL mit BSU, 14.10.2009].

¹²⁸ Weitere Informationen bietet die Broschüre zur 3. Stadtwerkstatt (Hamburg: Dein Regen – Fluch oder Segen?) und die Webseite www.risa-hamburg.de.

Geplant wird RISA mit einer eigenen Stelle in der BSU (Abteilung Wasserwirtschaft) und mit finanziellen Mitteln unabhängig von der Wasserrahmenrichtlinie. Es dient den Zielen der WRRL, wird aber nicht als WRRL-Maßnahme geführt. [Interview BSU A, 17.03.2014] Die Bezirke sollen potenzielle Pilotprojekte an die BSU melden, die im Rahmen des RISA-Projektes bearbeitet werden können [VAG WRRL mit BSU, 05.10.2010].

6.1.3.4 Projekt „Wiederansiedlung“ von Wasserpflanzen

In den Oberläufen und Nebenbächen Hamburgs wachsen durch den starken Gewässerausbau und Unterhaltung, die schwankenden Wasserstände und durch den Eintrag von Nähr- und Schadstoffen kaum noch Wasserpflanzen (Makrophyten), so dass auch nach einer Renaturierung der Gewässer und Herstellung der Durchgängigkeit eine natürliche Wiederbesiedlung mit Wasserpflanzen unwahrscheinlich ist. Deswegen wurde im Jahr 2010 vom Botanischen Verein zu Hamburg e.V. und der BSU in Absprache mit den Bezirken das Projekt Wiederansiedlung initiiert. [Stiller, Engelschall, 16.05.2013; Interview BSU A, 17.03.2014] Die BSU hat dabei die Finanzierung aus dem WRRL-Titel getragen und das Projekt, zum Beispiel Versuchsorte für die Initialpflanzungen, soweit wie nötig mit den Bezirken abgestimmt, da die BSU nicht mehr operativ tätig werden darf. Der Botanische Verein hat das Projekt umgesetzt. [Interview BSU A, 17.03.2014]

Im Jahr 2010 wurde eine Vorstudie zur Auswahl geeigneter Fließgewässer und geeigneter Wasserpflanzen durchgeführt, die auch die Recherche zu Pflanzmaterial und Pflanztechniken umfasste. 2011 erfolgte dann die Umsetzung, beginnend mit der Vorbegehung der Zielgewässer (Festlegung der Pflanzabschnitte: insgesamt 4) und der Spendergewässer (in Schleswig-Holstein), der Erstellung der Pflanzkonzepte und der Pflanzenmenge und dem Einholen von Genehmigungen. Vor der eigentlichen Gewinnung und Pflanzung erfolgte ein Test dazu und zu den benötigten Materialien, dem Zeitaufwand und ähnlichem. Die Pflanzungen wurden dokumentiert und es wurde bis September 2011 ein Monitoring durchgeführt und auf 2012 ausgedehnt um zusätzlich die Strahlwirkung der Anpflanzungen zu untersuchen. Parallel dazu wurden Pflanzen im Fachbetrieb „Vegetationstechnik“ angezogen und vermehrt. [Stiller, Engelschall, 16.05.2013]

Ob solche Anpflanzungen funktionieren war zunächst sehr ungewiss. Bei zweien der vier Pilotabschnitte haben sich die Pflanzen gut entwickelt. Bei einem der übrigen zwei wird vermutet, dass jemand die Pflanzen aus dem Gewässer geholt hat (vielleicht für den eigenen Gartenteich), da sie quasi über Nacht verschwunden waren. Insgesamt wird das Projekt deswegen als erfolgreich bewertet und soll nun auf andere Fließgewässer ausgeweitet werden. Die Pflanzen sollen dabei nicht mehr aus Schleswig-Holstein geholt werden, sondern aus den

Bachabschnitten, wo die Pflanzungen erfolgreich waren. Die Planungen dazu sollen dann komplett an die Bezirke abgegeben werden. [Interview BSU A, 17.03.2014]

In Planung ist bereits die Anlage eines Spenderkatasters mit Spendergewässern in und um Hamburg, die Anzucht und Vermehrung in Retentionsteichen in Fließgewässernähe für eine direkte Umsiedlung und die Erstellung einer Handreiche mit praktischen Handlungsempfehlungen für Aktive an den Gewässern, wie zum Beispiel Naturschutzverbände und Bachpaten. [Stiller, Engelschall, 16.05.2013]

Beachtet werden müssen bei den weiteren Einpflanzungen andere Einflüsse und Belastungen vor Ort:

- Starkregenereignisse/ Hydraulik
- Fehlende, aber auch abgängige Strukturelemente
- Noch zu starke Beschattung
- Sandfrachten
- Badestelle für Hunde
- Störungen durch „Parallelprojekte“
- Wasserqualität: Algenwatten, Trübung, viel Unrat, Entenkot, Eintrag von Faulschlamm, Eisenocker

[Stiller, Engelschall, 16.05.2013]

Wünschenswert sind außerdem das weitere Monitoring der Strahlwirkung, die Pflege der bepflanzten Abschnitte (Auslichten, Gewässerunterhaltung) und eine Untersuchung zur Auswirkung der Pflanzungen auf andere Lebensgemeinschaften. [Stiller, Engelschall, 16.05.2013]

6.1.3.5 Gewässerunterhaltungsrichtlinie

In Hamburg gibt es bereits seit den 1980er Jahren in der Verwaltung Richtlinien zum Gewässerausbau und zur Gewässerunterhaltung, in denen eine naturnahe Gewässerentwicklung vorgeschrieben ist. Diese seien aber wenig berücksichtigt worden. Dies liege möglicherweise an der eher technischen und weniger ökologischen Ausbildung der verantwortlichen Verwaltungsmitarbeiter. [AG WRRL-West, 05.07.2005]

Die alte Richtlinie zur Gewässerunterhaltung aus den 1990er Jahren wurde ab 2011 in einer Arbeitsgruppe überarbeitet, die sich in diesem Zeitraum in etwa sechs Mal getroffen hat. Die neue Richtlinie muss, nach einigen Verzögerungen (aus personellen Gründen¹²⁹), nun nur noch verabschiedet werden [Interview NABU Hamburg, 17.03.2014].

¹²⁹ Die Hauptverantwortliche der BSU, die den Prozess begleitet hat, ist in Rente gegangen. [Interview NABU Hamburg, 17.03.2014]

In der von der BSU geleiteten Arbeitsgruppe, die Harburg als sehr produktiv beschreibt, waren die Bezirke vertreten, als auch Behördenvertreter aus den Bereichen Naturschutz und Artenschutz und anderer relevanter Dienststellen, ebenso der Angelverein, Naturschutzverbände und Wasser- und Bodenverbände. [Interview Bezirksamt Harburg, 18.03.2014]

Alle Beteiligten, auch die der älteren Generation, hätten durch den Austausch viel gelernt, besonders die Wasser- und Bodenverbände, die vor allem Obstbauern als Mitglieder haben, die sich oft kritisch äußern und sich in großen Gruppen treffen, aber vor allem wirtschaftliche Ziele im Blick haben. Oder die Ehrenamtler - Teilnehmer des NABU haben zum Beispiel gelernt, nicht nur auf die Vögel zu achten, sondern verstärkt auf den Gewässerlebensraum als Ganzes. [Interview NABU Hamburg, 17.03.2014] Den Wasser- und Bodenverbänden (überwiegend Laien/ Ehrenamtliche) wurde bewusst, dass Gewässer mehr sind als nur die Ableitung für Wasser und das sie bisher nach Naturschutzrecht/ Artenschutzrecht mit einem Bein im Gefängnis gestanden haben, wenn sie im Sommer die Entkrautung im Gewässer vorgenommen haben. Dadurch wurde klar welche Restriktionen es gibt und wie eng der Spielraum zur Unterhaltung eigentlich bereits ist. Die Arbeitsgruppe stellte somit auch eine Art Schulung für die Verbände dar. Das Umdenken sei teilweise nicht ganz freiwillig gewesen, sondern weil der Naturschutz nun mehr auf die Berücksichtigung der bestehenden Gesetze dränge. [Interview Bezirksamt Harburg, 18.03.2014]

Damit hat der beteiligende Prozess zur Überarbeitung der Gewässerunterhaltungsrichtlinie auch dazu beigetragen erste Schritte zur Umsetzung der WRRL zu tun in Gebieten, wo die Unterhaltung nicht nur in Bezirksverantwortung liegt sondern in der von Wasser- und Bodenverbänden, wie in Harburg. In Harburg sind die Marschgebiete¹³⁰ in den Händen der Wasser- und Bodenverbände. Dort können Ziele der WRRL fast nur über eine veränderte Gewässerunterhaltung erreicht werden, weshalb sowohl der Bezirk (fast nicht) als auch Naturschutzverbände dort bislang auch noch nicht aktiv geworden sind. Die Wasser- und Bodenverbände hätten bislang nicht das Verständnis gehabt, dass die Gewässer entwickelt werden müssen. Bei den Mitgliedern handele es sich fast ausschließlich um Laien, die bislang immer angehalten wurden, dass alles aus dem Gewässer raus muss. *„Alles was sie bisher wussten oder gemacht haben war falsch.“* Und es sei noch ein harter Weg, ein Prozess an dem man noch aktiv arbeiten müsse, bis die Verbände Vertrauen in die Maßnahmen des Bezirkes bekommen, der zum Beispiel bei Gewässern mit extensiver Unterhaltung Totholz einbaut (statt es wie bisher zu entfernen). [Interview Bezirksamt Harburg, 18.03.2014]

¹³⁰ In den Marschgebieten gibt es viele Stillgewässer und eine starke Verkrautung, aber keinen Kies. Es fallen viele Unterhaltungsarbeiten im Jahr an bei denen es zu Konflikten mit dem Artenschutz kommt. [Interview Bezirksamt Harburg, 18.03.2014]

6.1.3.6 Gewässerunterhaltungsschulungen und Erfahrungsaustauschrunden

Basierend auf der Richtlinie zum Ausbau der Gewässer von 1994 und einer Broschüre des Amtes für Wasserwirtschaft von 2001, in denen die ökologischen Ziele bei der Gewässerunterhaltung ausführlich dargestellt sind, und weil diesen zu wenig Bedeutung beigemessen wurde, forderte der damalige Gewässerschutzreferent des NABU ab dem Jahr 2005 eine Schulung in gewässerökologischen Fragestellungen für die Verwaltungsmitarbeiter aus Wasserbau und Unterhaltung. [AG WRRL-West, 09.08.2005]

Seit 2009¹³¹ gibt es eine solche Schulung [Interview NABU Hamburg, 17.03.2014]. Sie sei bei den Mitarbeitern der BSU und den Bezirken sehr beliebt und sollte später auch für Verbandsvertreter geöffnet werden [VAG WRRL, 27.05.2010; VAG WRRL, 08.07.2010]

Ausgelegt ist die Schulung für Bezirksamtsmitarbeiter, also Planer, Unterhalter und Mitarbeiter der Wasserbehörde, aber beispielsweise nicht für Firmen, die die Unterhaltung vornehmen. Dies ist gut für die Wasserbauingenieure, insbesondere die älteren, die noch wenig Ahnung von Ökologie haben. [Interview NABU Hamburg, 17.03.2014]

Der Verantwortliche in Harburg hat die Schulung sehr positiv wahrgenommen und fand sie gut besucht [Interview Bezirksamt Harburg, 18.03.2014]. Letztes Jahr umfasste die Schulung drei Ganztagesveranstaltungen und es sind auch weiterhin drei pro Jahr geplant [Interview Bezirksamt Harburg, 18.03.2014; Interview NABU Hamburg, 17.03.2014]. Dieses Jahr soll die Entschlammung von Gewässern, der Regenrückhalt und die Regenentwässerung für die Planung von Neubauten unter Berücksichtigung der WRRL thematisiert werden [Interview Bezirksamt Harburg, 18.03.2014].

Seit 2013 gibt es zusätzlich für Mitarbeiter, die bereits an der Schulung teilgenommen haben, eine Erfahrungsaustauschrunde zu guten und schlechten Beispielen unter Leitung eines selbständigen Beraters, bei der Maßnahmen aus den Bezirken mit ihren Problemen vorgestellt werden und Fragen gestellt werden können. [Interview Bezirksamt Harburg, 18.03.2014; Interview NABU Hamburg, 17.03.2014; Interview Bezirksamt Wandsbek, 18.03.2014].

Eike Schilling (NABU Gewässerschutzreferent) berichtet von zwei Erfahrungsaustauschrunden (Begehung Tarpenbek und Mühlenau in Eimsbüttel und Düpenau in Altona, 2013), dass es zwischen den Beteiligten teils lebhaft Diskussionen gab. Diese werden sehr positiv wahrgenommen [VAG WRRL, 30.05.2013].

In Eimsbüttel wird trotzdem der Wunsch geäußert, dass das Zeigen von Maßnahmen in anderen Bezirken intensiviert werden sollte, *„damit man das Rad nicht immer wieder neu*

¹³¹ Der Verantwortliche in Harburg meinte, es gebe die Schulung seit 2011, war sich aber unsicher [Interview Bezirksamt Harburg, 18.03.2014]. In den Protokollen der verbandsübergreifenden AG WRRL wurde sie bereits 2010 erwähnt.

erfinden“ müsse, auch wenn das auch eine Zeitfrage für alle Behördenmitarbeiter ist. In den Bezirken gebe es ansonsten nur Einzelkontakte – nach Anfrage: *„Ja haben wir gemacht, komm doch mal vorbei und schau es dir an“*. [Interview Bezirksamt Eimsbüttel B, 17.03.2014]

Früher habe es auch mal eine große Austauschrunde gegeben, zu der die BSU einen Tag lang einen Bus gechartert hat und mit den Bezirksamtsmitarbeitern herum gefahren ist um sich Maßnahmen anzuschauen. Die Arbeit habe sich aber verdichtet, und so hätten die Teilnehmer wohl nicht mehr genug Zeit. Außerdem sei durch die Umstrukturierung, dass die Wasserwirtschaft von der Baubehörde zur Umweltbehörde gewechselt ist, der Organisator dieser Austauschrunde ausgeschieden und die Runde wurde nicht fortgeführt. [Interview Bezirksamt Eimsbüttel B, 17.03.2014]

6.1.3.7 Öffentlichkeitsbeteiligung

„Das Interesse der Öffentlichkeit an der WRRL ist äußerst begrenzt.“

[Interview BSU A und B, 17.03.2014]

Ein konkretes Konzept zur Öffentlichkeitsbeteiligung gibt es bei der BSU in Hamburg nicht. Die BSU gibt an, dass sie die Öffentlichkeit über ihren Internetauftritt (www.hamburg.de/wrrl) und ihre Pressearbeit informiere. Außerdem wurden Arbeitsgruppen zur Beteiligung der Naturschutzverbände und anderer Interessensverbände eingerichtet. [BSU, 2009] Gemeint sind damit die Arbeitsgruppen für länderübergreifende Wasserkörper (siehe Kapitel 6.1.2 Ausweisung von NWB, HMWB, AWB), dazu kritisieren die Verbände, dass diese Arbeitsgruppen für eine effektive Beteiligung viel zu selten getagt hätten und nur bei *„einer von drei Arbeitsgruppen tatsächlich auch im Detail an Maßnahmen gearbeitet wurde“* [VAG WRRL, 29.01.2009]. Eine Arbeitsgruppe zur Beteiligung von Verbänden für innerhamburgische Gewässer gibt es nicht. Außer den Naturschutzverbänden hätte aber auch noch niemand eine solche AG für notwendig befunden und sie sei zeitlich auch nicht machbar [Interview BSU A und B, 17.03.2014].

Der Internetauftritt zur WRRL in Hamburg wird sowohl von den Naturschutzverbänden als auch von den interviewten Bezirksamtsmitarbeitern als unzureichend oder verbesserungswürdig betrachtet, zum Beispiel im Umfang der online gestellten Materialien [Interview Bezirksamt Harburg, 18.03.2014; Interview Bezirksamt Wandsbek, 18.03.2014; Interview NABU Hamburg, 17.03.2014].

Flyer und Informationsschriften würden über die Bezirke verteilt und die Vertreter der BSU reisen auch mal durch die Bezirke und Ausschüsse (Umweltausschüsse im Jahr 2009 [VAG WRRL, 09.06.2009]), insbesondere am Anfang, und referierten darüber ,Was ist die WRRL

und was will sie bewirken'. Die Ausschusssitzungen der Bezirke sind (teilweise) öffentlich, aber nicht gut besucht¹³². Dabei komme es auf die Bezirke an, wie sie die Sitzungen kommunizieren. [Interview BSU A und B, 17.03.2014]

Im Jahr 2009 gab es zum Auftakt Informationsveranstaltungen¹³³ für die Öffentlichkeit zu den Planungen im Einzugsbiet der Alster und der Bille und zu den Planungen an den Vorranggewässern (erstellt und vorgestellt von den Büros BWS und planula) [VAG WRRL, 09.06.2009]. Seitdem habe es solche Veranstaltungen nicht mehr gegeben, sie sollen aber gemäß Absprachen mit der BSU themenbezogen und gewässerbezogen wieder aufleben [Interview NABU Hamburg, 17.03.2014].

Zusätzlich gibt es öffentliche Veranstaltungen zu den Meilensteinen der Flussgebietsgemeinschaft Elbe¹³⁴ (zum Beispiel in Magdeburg oder Hamburg; u.a. Vorstellung der WRRL Bewirtschaftungsplanung und im März 2014 zur Hochwasserrisikomanagement-Richtlinie), zu denen immer wieder auch Berliner Vertreter als Referenten eingeladen werden. Sehr gut besucht war beispielsweise die Veranstaltung 2008 zum Sauerstoffloch in der Tideelbe. Ziel dieser Veranstaltungen sei auch die Öffentlichkeitsbeteiligung¹³⁵. [Interview BSU A und B, 17.03.2014]

Im Rahmen der Erstellung der Pflege- und Entwicklungspläne¹³⁶ bei der BSU gab es keine Bürgerbeteiligung, eine Beteiligung solle erst im Planfeststellungsverfahren¹³⁷ stattfinden, wenn die Maßnahme konkret ist [Interview BSU A und B, 17.03.2014].

Mit fortschreitendem Umsetzungsstand seien weniger Veranstaltungen für die Öffentlichkeit notwendig. Diese seien nur bei direkter Betroffenheit der Bürger nötig. Die Naturschutzverbände werfen der BSU regelmäßig vor, dass sie die Öffentlichkeit zu wenig beteilige. Für eine Öffentlichkeitsbeteiligung „bedarf es aber auch einer Öffentlichkeit“. Das „Interesse der Öffentlichkeit [an der WRRL sei] gering“. Aktivität und Interesse gebe es nur bei persönlicher Betroffenheit und dann würde die „WRRL auch als Instrument benutzt sich

¹³² Bei den Sitzungen seien nur 1-3 Bürger anwesend, bei brennenderen Themen auch mal 10-12 Bürger. [Interview BSU A und B, 17.03.2014]

¹³³ Teilweise werden diese auch als Workshops oder Beteiligungsworkshops bezeichnet, aber es wurde aus keiner Quelle deutlich, dass es sich um mehr als eine Informationsveranstaltung gehandelt hat.

¹³⁴ Die Veranstaltungen wurden von den Vertretern der BSU mit unter dem Punkt Öffentlichkeitsbeteiligung genannt. Bei detaillierter Betrachtung müsste unterschieden werden, welche Veranstaltungen von der BSU organisiert wurden und welche beispielsweise von der FGG Elbe selber.

¹³⁵ Anzumerken ist hier, dass die Bezeichnung „Beteiligung“ von „Information“ durch die BSU im Gespräch nicht klar getrennt wird. Es wird fast alles unter Öffentlichkeitsbeteiligung gefasst, wenn auch Nicht-Behördenvertreter teilnehmen.

¹³⁶ Entspricht in etwa der Ebene zur Erstellung der Gewässerentwicklungskonzepte in Berlin, wo ein umfassendes Beteiligungsverfahren durchgeführt wird. Details zur Unterscheidung PEPs/ GEKs usw. siehe Kapitel 6.2.1.

¹³⁷ Bei Planfeststellungsverfahren ist eine formelle Öffentlichkeitsbeteiligung von vornherein gesetzlich vorgeschrieben.

persönliche Vorteile zu verschaffen“. Wirklich interessiert seien die 2 bis 5 Gewässerschützer, die es in jedem Bezirk gebe, die rufen aber auch von alleine an, wenn es beispielsweise Probleme mit der Unterhaltung gibt (z.B. Brutzeit des Haubentauchers). Da bedarf es keiner zusätzlichen Öffentlichkeitsbeteiligung. [Interview BSU A und B, 17.03.2014]

Für Vorträge über aktuelle Themen und Planungen wird die BSU auch zu Tagungen der Lebendigen Alster eingeladen, diese Tagungen werden von der BSU als tatsächlich gut besucht wahrgenommen. Die Veranstaltungen seien so, dass es die Bürger interessiert und auch betrifft. [Interview BSU A, 17.03.2014]

6.1.3.8 Gewässerführungen

„So was sollte man öfter mal machen“ [Interview Bezirksamt Eimsbüttel B, 17.03.2014]

Die Gewässerführungen sind im Grunde auch zur Öffentlichkeitsbeteiligung zu zählen, sollen hier aber gesondert aufgeführt werden, da sie schon institutionalisiert sind und in Zusammenarbeit mit den Naturschutzverbänden durchgeführt werden.

Seit dem Jahr 2009 [VAG WRRL mit BSU, 14.10.2009] gibt es jeweils rund zweistündige Gewässerführungen/ Begehungen für Bürger, die im Auftrag der BSU von dem Diplom-Biologen Wolfram Hammer geführt werden. Besichtigt werden Renaturierungsmaßnahmen, die von den Bezirken umgesetzt wurden, und dabei wird über das Programm zur Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie in Hamburg informiert. [BSU Gewässerführungen, o.J.]

Ziel seien ein bis zwei Gewässerführungen pro Bezirk im Jahr [Interview Bezirksamt Eimsbüttel B, 17.03.2014]. Auf der Webseite der BSU sind für 2012 fünf und für 2013 vier Gewässerführungen dokumentiert (Bildergalerien) [BSU Gewässerführungen, o.J.], 2009 waren 4 geplant [VAG WRRL, 09.06.2009]. Im Jahr 2009 wurden zur Information von Interessierten noch 250 Anwohnerschreiben vor Ort verteilt [VAG WRRL, 09.06.2009]. An der Tarpenbek-Führung nahmen 2013 rund 50 Interessierte teil. Eimsbüttel berichtet, dass die Termine der Gewässerführungen jetzt über die Wochenblätter bekannt gegeben würden. Bürger würden diese mehr lesen, als sich im Internet zu erkundigen. [Interview Bezirksamt Eimsbüttel B, 17.03.2014] Auf der Webseite der BSU werden die Termine nicht vorab veröffentlicht (<http://www.hamburg.de/gewaesserfuehrungen>).

Themenschwerpunkte der Führungen können folgende sein:

- Nähr- und Schadstoffe – Sind die Gewässer stark belastet?
- Vier Organismengruppen, stellvertretend für die gesamte aquatische Lebenswelt – Welche Fische, Wirbellose, Wasserpflanzen und Algen sind typisch für das jeweilige Gewässer? Und welche werden tatsächlich gefunden?

- Gewässerstruktur – Welcher Zusammenhang besteht zwischen dem Artenvorkommen und der Qualität der Gewässerstruktur (Uferbeschaffenheit, Totholz, Sand- und Kiesbänke, Durchgängigkeit)?
- Renaturierungen – Wie können Gewässer wieder in einen naturnahen Zustand gebracht werden? Welche Maßnahmen sind in einer Großstadt wie Hamburg überhaupt möglich?

6.2 **Bezirksebene**

„Leben und Auslegen von Landeswassergesetzen“:

„Es ist eine Kulturfrage, wenn man so etwas [Einstufung von Maßnahmen als erweiterte Gewässerunterhaltung] zulässt, wenn die Bereitschaft besteht gewisse Ermessensspielräume auszunutzen“ [Interview Bezirksamt Wandsbek, 18.03.2014]

Parallel zur Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie, aber unabhängig von dieser, fanden in Hamburg massive Umstrukturierungen der öffentlichen Verwaltung statt. Bereits im Mai 2002 wurden vom Senat („Jesteburg“-Beschlüsse) Ordnungskriterien zur Umstrukturierung der Verwaltung beschlossen, die als Leitlinien für die Bezirksverwaltungsreform ab 2006 gelten sollten:

- eine Anlaufstelle für die Bürgerinnen und Bürger
- Trennung fachlich-politische Steuerung/ ministerielle Funktionen (Fachbehörde) von der Durchführungsebene (Bezirksämter)
- Konzentration und Straffung von Durchführungsfunktionen im Zweifel auf der Ebene der Bezirksämter
- flache Strukturen
- Anreizsysteme für Bezirksämter und Fachbehörden
- neue Medien aktiv nutzen

[Drucksache Moderne Verwaltung, 2005]

Aspekte dieser Verwaltungsreform sind:

- Reform der bezirklichen Verwaltung
- Entflechtung von Durchführungsaufgaben
- die Konkretisierung und Stärkung der Rechte der Bezirksversammlungen
- gesamtstädtische Interessen in der Bauleitplanung
- Optimierung von kundenorientierten Verwaltungsprozessen
- Personalmanagement

[Drucksache Moderne Verwaltung, 2005]

Damit betraf diese Verwaltungsreform auch ganz elementar die Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie in Hamburg. Vor der Reform lag die gesamte Planung bei der Baubehörde (heute Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt), die Bezirke waren nur die ausführenden Organe. Mit der Reform sind die B-Pläne (Bauplanung) in die Bezirke gewandert. Sowohl die Planungshoheit als auch die Ausführung im Straßenbau und in der Wasserwirtschaft liegen nun in der Hand der Bezirke. [Interview Bezirksamt Harburg, 18.03.2014] In den Bezirken wurden wegen der Bauplanung neue Stellen geschaffen, allerdings keine expliziten Stellen für die Umsetzung der WRRL [Interview Bezirksamt Eimsbüttel A, 17.03.2014]. Die Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt erfüllt nun eher administrative Aufgaben, kümmert sich um das Monitoring und die Berichtspflichten im Rahmen der WRRL. Mit relativ klar getrennten Zuständigkeiten (Abgrenzung zur BSU) sind die Bezirke die Stellen, wo die WRRL tatsächlich umgesetzt werde. [Interview Bezirksamt Eimsbüttel A, 17.03.2014; Interview Bezirksamt Harburg, 18.03.2014]

Die Bezirksämter waren bereits vor der Bezirksverwaltungsreform weitgehend verantwortlich für die *„Pflege und Unterhaltung von Straßen, Wegen, und Grünanlagen, Kinderspielplätzen etc¹³⁸. [...] Durch die Entflechtung und Verlagerung von Durchführungsaufgaben, z.B. des Städtischen Ordnungsdienstes, die Abrechnung von Erschließungs- und Ausbaubeiträgen, der Forsten, weiterer Aufgaben im Naturschutz, die zurzeit noch in Fachbehörden zentral wahrgenommen werden, wird der Verantwortungsbereich ausgedehnt.“* [Drucksache Moderne Verwaltung, 2005] Für die Aufgaben an den Gewässern soll der Grundsatz „Ein Objekt – eine Zuständigkeit“ gelten, deswegen wurde in der Drucksache geregelt, dass die BSU mit der Finanzbehörde und den Bezirksämtern noch die weiteren, bis dahin noch nicht getroffenen, Zuordnungen von weiteren gewässerbezogenen Aufgaben (zum Beispiel Wasserrecht, Schifffahrtsrecht, Baurecht) prüft. [Drucksache Moderne Verwaltung, 2005]

„Die Pflege und Unterhaltung von Parks, Grünflächen, bezirklichen Naturschutzgebieten, Forsten, Friedhöfen, Wegen, Spielplätzen, Straßen usw. sowie die Sicherstellung der

¹³⁸ Die Gewässerunterhaltung wird an dieser Stelle nicht explizit erwähnt, aber aus den Interviews ist zu schließen, dass die Gewässerunterhaltung bereits vorher Bezirksaufgabe war und nur die Planung von der BSU/ Baubehörde in die Bezirke gewandert ist. Lediglich bei der Zuständigkeit für gewisse Gewässer können sich noch Änderungen im Rahmen der Verwaltungsreform ergeben haben. In der Drucksache wird vermerkt, dass künftig für die wasserbauliche Planung, Neu-, Aus- und Umbau, Unterhaltung und Betrieb folgende Regeln gelten: Die Bezirksämter sind generell zuständig für alle Gewässer 2. Ordnung, außerdem für die Alster und ihre Kanäle (außer der Binnen- und Außenalster, der Kleinen Alster und der Alster und ihren Kanälen unterhalb der Rathausschleuse), für die Bille und ihre Kanäle oberhalb der beiden Oberhaufschleusen sowie der Tiefstackschleuse und ebenso für die Gewässer 1. Ordnung im Bezirk Bergedorf (außer Dove-Elbe unterhalb der Tartenberger Schleuse). Andere Zuständigkeiten sollen unberührt bleiben, zum Beispiel für den Betrieb und die Unterhaltung der Schleusen. Für letzteres sei die *„Aufrechterhaltung eines funktionsfähigen und effizienten Betriebsbereiches bei der BSU erforderlich“*, deshalb sollen die Bezirksämter die Beauftragung der BSU mit Unterhaltungsaufgaben prüfen, insbesondere im Alster- und Billerevier. [Drucksache Moderne Verwaltung, 2005]

Sauberkeit dieser Flächen wird zukünftig in den Bezirksämtern aus einer Hand organisiert und unter einheitlicher Führung geleitet.“ Damit soll die bisher fachliche Aufgabenteilung aufgehoben werden, die dazu führte, dass für unmittelbar aneinander angrenzende Flächen unterschiedliche Dienststellen im Bezirksamt und verschiedene Fachbehörden zuständig sind. Zugeordnet sind diese Aufgaben in der neuen Bezirksamtsstruktur¹³⁹ (siehe Abb. 43) dem Dezernat für Wirtschaft, Bauen und Umwelt:

- Dezernat „Bürgerservice“: für alle klassischen Bürgerdienstleistungen vor Ort
- Dezernat „Soziales“: „Sozialraummanagement“ (neben den staatlichen Transfer- und Beratungsleistungen z.B. auch Stadtteilkultur)
- Dezernat „Wirtschaft, Bauen und Umwelt“: „Management des Öffentlichen Raums“ (z.B. die bezirkliche Wirtschaftsförderung, das Bauwesen sowie die Gewerbeordnung)

[Drucksache Moderne Verwaltung, 2005]

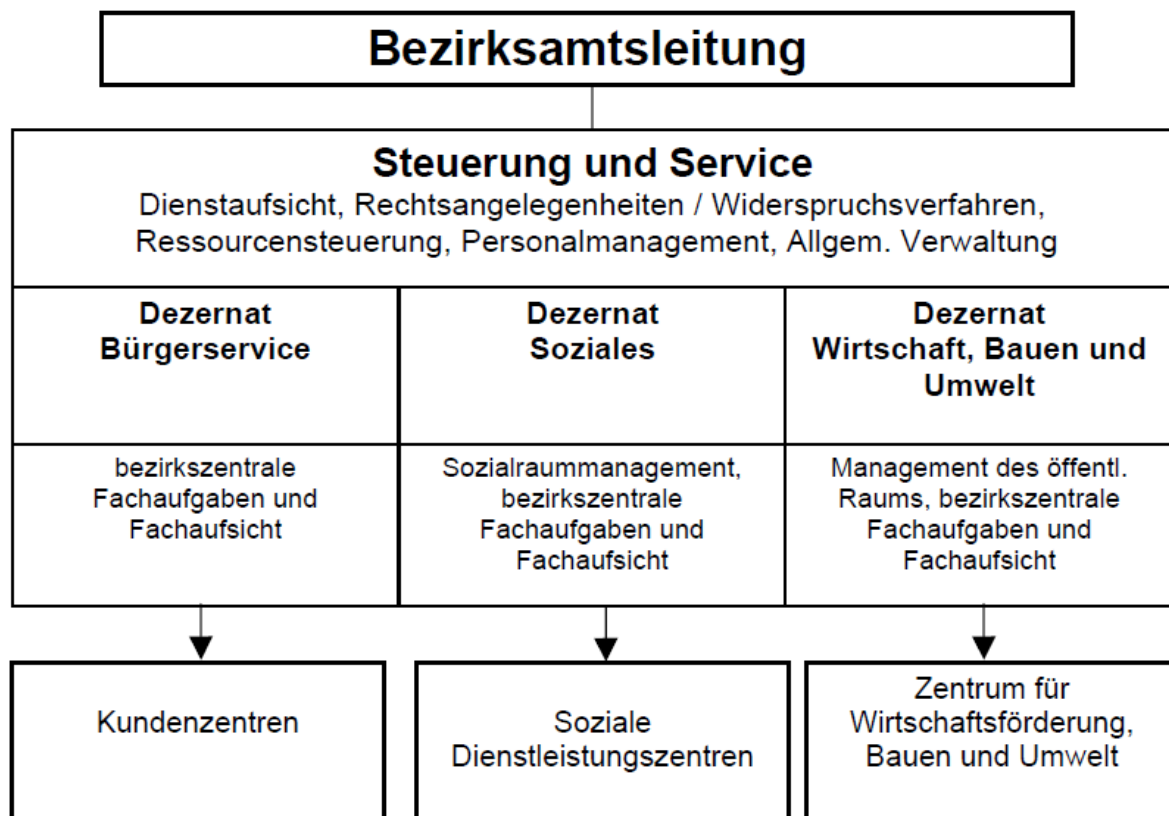


Abb. 43 Bezirksamtstruktur (Bezirksverwaltungsreform 2006)¹⁴⁰

Bei der verbandsübergreifenden AG WRRL (VAG WRRL) im Gespräch mit Vertretern der BSU, merkten letztere an, dass die Lage für die Umsetzung der WRRL jetzt *„komplizierter und schwieriger als vor der Verwaltungsreform“* sei, da die Abteilungen der Wasserwirtschaft in den Bezirken, die für die meisten Wasserkörper zuständig sind, nun häufig in Konkurrenz

¹³⁹ Die Zuordnung der Bereiche Verbraucherschutz und Gesundheit wurde zu diesem Zeitpunkt noch geprüft.
[Drucksache Moderne Verwaltung, 2005]

¹⁴⁰ Aus [Drucksache Moderne Verwaltung, 2005]

zu den Stadtplanern stünden und fachliche Weisungen/ Leitlinien durch die BSU seit der Verwaltungsreform politisch nicht mehr gewollt sind. Damit handle jeder Bezirk nun, „*wie er es für richtig halte*“. In der Nachbesprechung desselben Treffens kritisieren die Teilnehmer der AG, dass durch diese Konfliktlage viele Dinge auf Behördenebene nicht mehr ausreichend koordiniert würden. Gleichzeitig sollen trotz der größeren Aufgaben der Bezirke dort 100 Millionen¹⁴¹ Euro gespart werden [VAG WRRL mit BSU, 14.10.2009]

Die Abteilungen der Wasserwirtschaft zur Umsetzung der WRRL gehören zum Fachamt Management des öffentlichen Raumes, welches eines von vier Fachämtern im Dezernat Wirtschaft, Bauen und Umwelt ist (Beispiel Wandsbek siehe Abb. 44).

Im Fachamt bilden Planung und Unterhaltung der Gewässer eine Abteilung (umfasst auch die Wasserbehörde) im Bereich Planung und Unterhaltung, die Abteilung Neubau Gewässer ist getrennt davon dem Bereich Neubau und Baubetrieb zugeordnet (siehe Abb. 45). Wegen der fachlichen Nähe soll die Abteilung Neubau Gewässer im Jahr 2014 wieder dem Fachamt Management des öffentlichen Raumes zugeordnet werden. Planung und Unterhaltung seien schon mit der Organisationsreform 2010 zusammengeführt worden, damit sie sich gegenseitig „*befruchten*“. „*Bei der Organisationsreform damals war Ziel, dass die Unterhaltung letztlich die Planer insofern befruchten, als dass sie gleich sagen was möglich ist. Häufig gucken Planer mit einer anderen Brille und gucken dann nicht mehr darauf wie die Dinge, die sie dann bauen, zu unterhalten sind. Da wird schon was vergessen.*“ [Interview Bezirksamt Wandsbek, 18.03.2014]

¹⁴¹ Das soll in etwa einem der 7 Bezirksamter entsprechen [VAG WRRL mit BSU, 14.10.2009].

Stand: 01.04.13

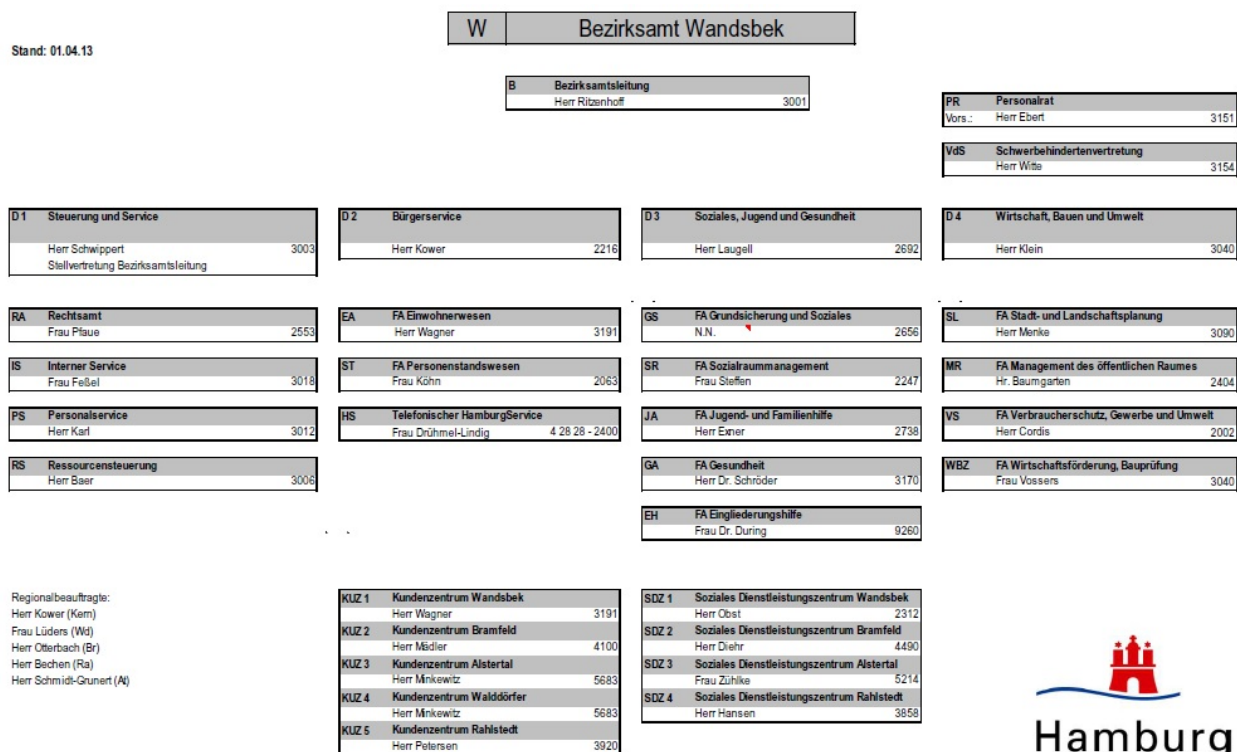


Abb. 44 Organigramm Bezirksamt Wandsbek¹⁴²

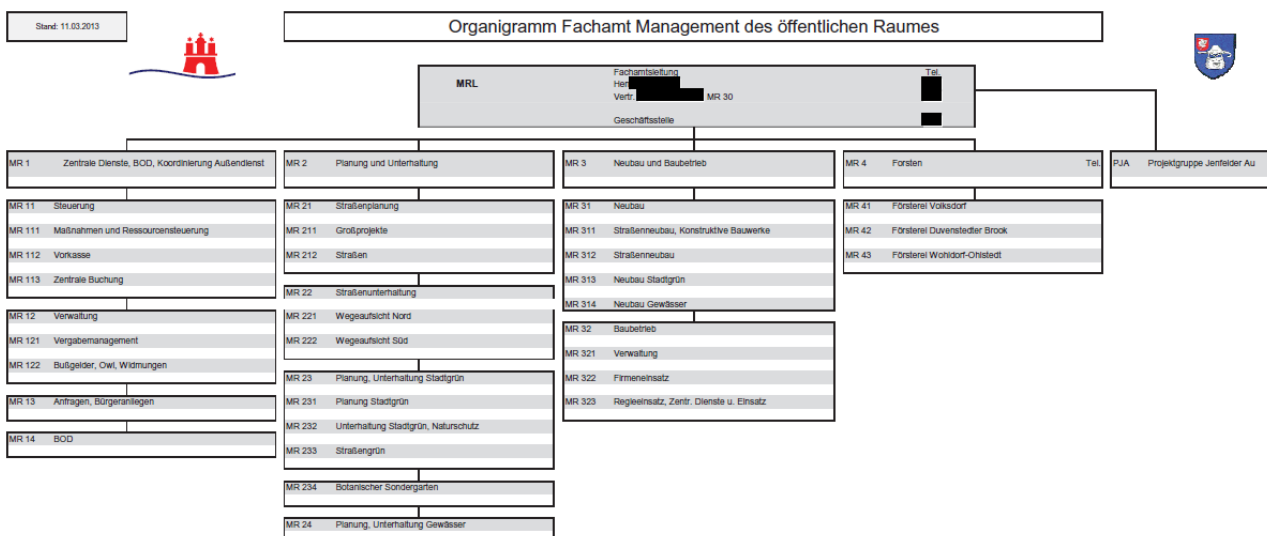


Abb. 45 Organigramm Fachamt Management des Öffentlichen Raumes¹⁴³ (Wandsbek)

Trotz der Intention der Bezirksverwaltungsreform haben nicht alle Bezirke die gleiche Struktur. Die Wasserbehörde beispielsweise ist teilweise direkt beim Zentrum für Wirtschaft, Bauen und Umwelt¹⁴⁴ angesiedelt oder beispielsweise in einer anderen Säule des Fachamtes für das Management des öffentlichen Raumes. [Interview Bezirksamt Wandsbek, 18.03.2014]

¹⁴² <http://www.hamburg.de/contentblob/1273526/data/organigramm-ba-w-juni-2012.pdf> (Zugriff : 20.03.2014)

¹⁴³ [Interview Bezirksamt Wandsbek, 18.03.2014]

¹⁴⁴ Dies ist nicht gleichzusetzen mit dem Dezernat für Wirtschaft, Bauen und Umwelt. Eimsbüttel beispielsweise führt im Organigramm ein Zentrum für Wirtschaftsförderung, Bauen und Umwelt. Die Wasserbehörde ist allerdings in Eimsbüttel in der gleichen Abteilung wie die Planung und Unterhaltung (Stand 01.09.2012). [<http://www.hamburg.de/contentblob/79902/data/eimsbuettel-gesamtorganigramm.pdf> Zugriff: 06.05.2014]

In Harburg, Altona und Eimsbüttel¹⁴⁵ finden sich Planung, Unterhaltung und Wasserbehörde ebenfalls in der gleichen Abteilung. Bergedorf hingegen ist komplett anders strukturiert. Alle gehören zwar zum Dezernat für Wirtschaft, Bauen und Umwelt jedoch zu unterschiedlichen Fachämtern. Alle Planer finden sich im Fachamt für Stadt- und Landschaftsplanung, die Gewässerunterhaltung ist im Fachamt Management des öffentlichen Raumes angesiedelt und wasserrechtliche Beratungen und Genehmigungen bekommt man im Zentrum für Wirtschaftsförderung, Bauen und Umwelt. [Interview Bezirksamt Harburg, 18.03.2014]

Die Verwaltungsreform hatte auch das Ziel die Bezirksämter einheitlich zu strukturieren, dem Namen nach existieren auch in allen Bezirksämtern die gleichen Dezernate und ähnliche Fachämter, im Detail können diese aber von den Bezirken unterschiedlich ausgestaltet worden sein. [Interview Bezirksamt Harburg, 18.03.2014]

Unabhängig von der Aufteilung der Bezirksämter nehmen diese die Aufgaben der (Bau)Planung und Umsetzung von WRRL-Maßnahmen wahr. Sie sind direkt für die Unterhaltung der Gewässer zuständig oder die übergeordnete Stelle, für die Gebiete, in denen es Wasser- und Bodenverbände gibt (Wandsbek beispielsweise hat keine Wasser- und Bodenverbände und in Harburg gibt es sie in den Marschgebieten). Als Wasserbehörde sind sie unter anderem für die Genehmigung/ Erlaubnisse von Vorgaben des Gewässerausbau, von Brücken und Einleitungen zuständig. [Interview Bezirksamt Wandsbek, 18.03.2014; Interview Bezirksamt Eimsbüttel A, 17.03.2014]

6.2.1 Planung und Umsetzung

Seit dem Jahr 2009 stehen Gelder zur Umsetzung von Maßnahmen zur Wasserrahmenrichtlinie in Hamburg zur Verfügung. Die Vergabe dieser Gelder erfolgt durch die Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt (BSU). Durch den engen Zeitplan der Wasserrahmenrichtlinie und der Gefahr, dass die Gelder ungenutzt verfallen und im nächsten Haushalt nicht mehr zur Verfügung stehen, entstand ab 2009 ein großer Druck auf die Bezirke Maßnahmen quasi sofort ohne Verzögerung umzusetzen [Interview Bezirksamt Harburg, 18.03.2014].

Unter dem gegebenen Zeitdruck ist die Auswahl der Maßnahmen, die zeitnah umgesetzt werden sollen, für die Bezirke nicht einfach. 2009 wurde durch die BSU und die Bezirke eine Maßnahmenliste erstellt, auf dieser Liste wurden alle offensichtlichen notwendigen Maßnahmen gesammelt – punktuell gewürfelte, überwiegend große Baumaßnahmen, zum Beispiel zur Durchgängigkeit [Interview Bezirksamt Wandsbek, 18.03.2014]. Sie kann

¹⁴⁵ Vermutlich gilt dies auch für die Bezirke Mitte und Nord, es waren aber keine eindeutigen Organigramme auffindbar.

fortlaufend ergänzt werden [Interview Bezirksamt Eimsbüttel A, 17.03.2014]. Diese Liste dient bei der Auswahl zur ersten Orientierung. Daneben wurden durch die BSU für alle Vorranggewässer Pflege- und Entwicklungspläne¹⁴⁶ (PEP) erstellt, die so genannten Vorranggewässeruntersuchungen (oder auch Maßnahmenvorplanung), diese können ähnlich den Gewässerentwicklungskonzepten (GEK) in Berlin zur Auswahl von Maßnahmen herangezogen werden. Sie sind allerdings von deutlich geringerem Umfang als die GEKs in Berlin. Zusätzlich können die Bezirksamter selbst, mit finanziellen Mitteln der BSU, PEPs beauftragen, die als Mischinstrument kleinere Maßnahmen, Unterhaltungshinweise und longitudinale Maßnahmen enthalten. Die PEPs der Bezirksamter sind wesentlich detaillierter als die Vorranggewässeruntersuchungen der BSU. [Interview Bezirksamt Wandsbek, 18.03.2014; Interview Bezirksamt Eimsbüttel A, 17.03.2014; Interview Bezirksamt Harburg, 18.03.2014]

Primär orientieren sich die Bezirke an der Maßnahmenliste, teilweise werden dann eigene PEPs beauftragt, während die schon bekannten Schwerpunkte parallel angegangen werden (zum Beispiel bei der Berner Au), oder es wird die Vorranggewässeruntersuchung (sofern vorhanden) erst vertieft, wenn dieselbige abgearbeitet wurde. Ein PEP wird als nächster Schritt verstanden, dass „Gewässer zu optimieren“. [Interview Bezirksamt Wandsbek, 18.03.2014]

In Eimsbüttel fasst man die Vorranggewässeruntersuchungen nicht unter dem Begriff PEP, PEPs würden nur von den Bezirken erstellt. GEKs seien eher grundsätzlicher Natur und PEPs würden eher auf die Unterhaltung eingehen, als Sachbearbeiter wolle man aber beides drin haben, um daraus Einzelmaßnahmen ableiten zu können, die dann nach und nach vom Oberlauf zum Unterlauf umgesetzt werden. Sofern ein Gewässerentwicklungsplan (GEP) erstellt wurde, orientiere man sich an diesem, da die Maßnahmen dort viel konkreter verortet sind [Interview Bezirksamt Eimsbüttel A, 17.03.2014].

In Harburg ist man überzeugt, dass man für die Erstellung von PEPs in Hamburg schon spät dran ist, der Begriff stamme im übrigen ursprünglich aus dem Naturschutzbereich. Eigentlich sei man schon in der Umsetzungsphase der Maßnahmen und PEPs beziehungsweise GEKs hätten lange vor dem Umsetzungsbeginn ab 2009 erstellt werden müssen. [Interview Bezirksamt Harburg, 18.03.2014]

¹⁴⁶ Es ist zu beachten, dass unter gleichen Begriffen von verschiedenen Akteuren nicht das gleiche Verstanden wird. Die genauen inhaltlichen Unterschiede zwischen PEPs, GEKs, Maßnahmenvorplanung und Gewässerentwicklungsplänen können in dieser Arbeit nicht untersucht werden. Nur zur Veranschaulichung des ungefähren potentiellen Umfangs, die GEKs in Berlin haben mehrere hundert Seiten, das PEP Englebek hat 62 Seiten, die Maßnahmenvorplanung zum Seevekanal umfasst 39 Seiten.

Sofern kein PEP erstellt worden ist, spielt die Erfahrung¹⁴⁷ der Sachbearbeiter mit den Gewässern des eigenen Bezirkes eine große Rolle. Wichtig ist dann die Frage, wo das Defizit eines Gewässers liegt oder wo nach der Herstellung der Durchgängigkeit erste Maßnahmen sinnvoll sind (benachbarte Abschnitte?). Die Erfahrung ist wichtig, wenn übliche Grundregeln nicht mehr greifen, zum Beispiel jene, dass man mit der Maßnahmenumsetzung am Oberlauf eines Gewässers beginnen sollte, weil dieser meist schon natürlicher ist. In der Stadt ist der Oberlauf häufig ein Regensiel, fällt regelmäßig trocken und weist deswegen die wenigsten Arten im Verlauf auf. Die losgelöste Betrachtung von einzelnen Maßnahmen (Maßnahmenliste) ohne PEPs war gerade 2009 noch ein großes Problem, als man nicht wusste, wo es am sinnvollsten ist anzufangen und wie man angepasst an die vielen unterschiedlichen und konkurrierenden Interessen in der Stadt vorgehen soll. Wo beispielsweise sind auch die Flächen verfügbar um die vorgeschlagene Maßnahme umzusetzen? In einigen Abschnitten sind zwar die Voraussetzungen gegeben und die Besiedlung ist als grenzwertig eingestuft, so dass eine Maßnahme nötig erscheint, aber der Bachabschnitt fällt die Hälfte des Jahres trocken, ist die Maßnahme dann sinnvoll? Solche Fälle gebe es häufig in Hamburg. [Interview Bezirksamt Harburg, 18.03.2014]

Tab. 15 Pflege- und Entwicklungspläne in Harburg, Wandsbek und Eimsbüttel

Bezirk	PEPs	Gewässer
Harburg	3	Seevekanal (BSU), Moorburger Landscheide (BSU), Engelbek (= alle berichtspflichtigen Gewässer in Harburg)
Wandsbek	3	Schleemer Bach, Berner Au, Wandse (BSU)
Eimsbüttel	3 in 1	Tarpenbek/ Mühlenau/ Kollau
[Interview Bezirksamt Harburg, 18.03.2014], [Interview Bezirksamt Wandsbek, 18.03.2014], [Interview Bezirksamt Eimsbüttel A, 17.03.2014], [Interview NABU Hamburg, 17.03.2014]		

Die Maßnahmenauswahl wird dann mit den Gebietskoordinatoren der BSU (Wasserwirtschaft) abgesprochen [Interview Bezirksamt Harburg, 18.03.2014] beziehungsweise bei ihnen angemeldet. Am Anfang eines jeden Jahres werden die Maßnahmen aus den Bezirken mit dem voraussichtlichen Mittelbedarf, die im selben Jahr umgesetzt werden sollen, aufgelistet. Die Gelder verwaltet und verteilt die BSU, dafür gibt es regelmäßige Haushaltsgespräche, so dass Gelder bei Planverzögerungen (zum Beispiel wenn die naturschutzfachliche Abstimmung länger dauert und die Bauplanung deswegen später beginnt) auch im Laufe des Jahres noch anderen Projekten zugeteilt werden können. Der Bedarf und die zur Verfügung stehenden Mittel für jeden einzelnen Bezirk variieren jedes Jahr. In einigen Jahren stehen zum Beispiel fast gar keine Gelder zur Verfügung, wenn gerade zwei große Fischtreppe gebaut beziehungsweise Schleusen umgebaut werden. Eimsbüttel

¹⁴⁷ Sofern diese vorhanden ist, insbesondere wenn Mitarbeiter aus anderen Abteilungen in die Wasserwirtschaft gewechselt sind oder neu eingestellt wurden und aus einem anderen Bundesland kommen.

veranschlagt für das Jahr 2014 zum Beispiel rund 4-500000 Euro für WRRL-Maßnahmen aus dem WRRL-Titel der BSU von rund 3 Mio. Euro. [Interview Bezirksamt Eimsbüttel A, 17.03.2014; Interview Bezirksamt Wandsbek, 18.03.2014]

Je nach Größe der Maßnahme ist die Planung mehr oder weniger umfangreich und mehr oder weniger formell. Die Bezirke sind dabei an das Verwaltungsverfahrensgesetz gebunden [Interview Bezirksamt Wandsbek, 18.03.2014]. Die einfachste Art der Maßnahmenumsetzung kann im Rahmen der Unterhaltung stattfinden, es folgt die Plangenehmigung und am schwierigsten (langwierigsten) ist ein Planfeststellungsverfahren (siehe Tab. 16). Sofern die Maßnahme nicht im Rahmen der Unterhaltung umgesetzt werden kann, entscheidet die UVP-Vorprüfung, ob die Maßnahme in die Planfeststellung (UVP nötig) oder in die Plangenehmigung geht (UVP nicht nötig). Eine Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) ist nicht notwendig, wenn erhebliche Umweltauswirkungen durch die Maßnahme ausgeschlossen werden können. Bislang planen die Bezirke fast ausschließlich im Rahmen der Plangenehmigung oder der Unterhaltung, bei letzterem sind die Abteilungen Wasserwirtschaft der Bezirke allein zuständig. [Interview Bezirksamt Wandsbek, 18.03.2014; Interview Bezirksamt Eimsbüttel A, 17.03.2014] Das Plangenehmigungsverfahren sieht nach Erstellung der Planungsunterlagen (Vorplanung mit kleinem Bericht zum Vorhaben), also zu einem Zeitpunkt weit fortgeschrittener Planung, die formelle Verschickung der Planungsunterlagen und Haushaltsunterlagen an zu beteiligende Träger öffentlicher Belange vor, wie Stadtgrün, die Denkmalschutzbehörde, den Bodenschutz, Leitungsträger, die Naturschutzbehörde (im Rahmen der Biotopentwicklung), und an die Naturschutzverbände, den Anglerverein (wenn er Flächen gepachtet hat) und alle sonstigen Betroffenen [Interview Bezirksamt Wandsbek, 18.03.2014; Interview Bezirksamt Eimsbüttel A, 17.03.2014]. Die Stellen geben dann Rückmeldung welche Unterlagen/ Genehmigungen noch benötigt werden und geben Stellungnahmen ab. Die betroffenen Anlieger werden im Zuge der Abwägung der Stellungnahmen direkt angeschrieben. [Interview Bezirksamt Eimsbüttel A, 17.03.2014]

Eine frühere formelle Beteiligung anderer Stellen oder Betroffener ist außer im Planfeststellungsverfahren bei UVP-Pflicht nicht vorgeschrieben. Eine frühzeitige informelle Beteiligung liegt also im Ermessensspielraum jedes einzelnen Sachbearbeiters. [Interview Bezirksamt Wandsbek, 18.03.2014] Über den Umfang der informellen Beteiligung vorab entscheiden sie je nach Maßnahmengröße [Interview Bezirksamt Wandsbek, 18.03.2014; Interview Bezirksamt Eimsbüttel A, 17.03.2014; Interview Bezirksamt Harburg, 18.03.2014]. In Harburg ist man generell für informelle Beteiligung der betroffenen Dienststellen ganz zu Beginn der Planung, wenigstens bei der Grundlagenermittlung sollte man informieren. Die

Kontaktaufnahme sei besser, als „*ins Blaue zu planen*“. Die Vorschrift der förmlichen Verschickung scheine aber bei vielen Behörden dazu zu führen, dass die informelle Beteiligung vorher nicht stattfinde. „*Einige haben wohl die Einstellung, umso weniger Leute davon wissen umso schneller krieg ich den Plan durch (Augen zu und Durch)*“. Solcherlei wurde vom Vorgehen der Naturschutzbehörde (BSU) gehört, die betroffenen Stellen im Bezirk erführen dann erst zu spät von den Planungen. Die Abläufe in den Bezirken werden in dieser Hinsicht in Harburg positiver wahrgenommen, es wird vermutet, dass in den Bezirken eher die Praktiker sitzen und in der BSU die Planungen losgelöster laufen, „*theoretischer*“. Als Gründe würden die mangelnden zeitlichen Ressourcen zu informellen Absprachen angeführt, was in Harburg auf Unverständnis stößt, da man diese Absprachen bei den Planungsbüros mit der Planung zusammen beauftragen könnte. Absprachen seien besser, als wenn „*es kracht öfter mal irgendwie*“ (durch mangelnde Behörden- oder Bürgerbeteiligung) oder zeitliche Verzögerungen in der Planung entstehen. [Interview Bezirksamt Harburg, 18.03.2014]

Tab. 16 Verfahrensvarianten zur Maßnahmenumsetzung

Bezeichnung	Verfahren	Beispiele
Unterhaltung (Erlaubnis)	Einfache Abstimmung/ Zustimmung der Wasserwirtschaft (Bezirk)	Innerhalb der Böschung und im Niedrigwasser
Plangenehmigung	Belange Dritter nicht berührt, UVP ¹⁴⁸ nicht nötig (nach UVP-Vorprüfung)	Böschung angreifen
Planfeststellung	Belange Dritter berührt, UVP nötig (Anfangs auch formelles Scoping ¹⁴⁹ nötig)	Größere Bauvorhaben
[Interview Bezirksamt Wandsbek, 18.03.2014]		

Eimsbüttel nutzt ein Bauablaufschemata¹⁵⁰ (siehe Tab. 17), dass die Bezirke zusammen vor vermutlich 3 Jahren erarbeitet hätten (nicht speziell für WRRL-Maßnahmen sondern für Baumaßnahmen allgemein), in dem gelistet ist, wer wann beteiligt werden sollte, wann man mit dem Vorhaben in die Politik gehen sollte und wann die Presse informiert werden sollte und was man eventuell für Genehmigungen und Zustimmungen einholen sollte. Es soll dazu dienen, dass kein Schritt vergessen wird. Schritte können aber auch ergänzt und gestrichen werden. Das Bauablaufschemata sieht eine informelle Abstimmung mit Stellen innerhalb des Bezirkes vor. [Interview Bezirksamt Eimsbüttel A, 17.03.2014] Wandsbek nutze dieses Schema nicht, man versuche aber gerade den Ablauf zu optimieren und festzuhalten, um sich bei Personalfluktuatation nicht „*immer wieder neu erfinden*“ zu müssen und weil sich die Anforderungen, zum Beispiel Begleitplanungen aus dem Umweltbereich, das

¹⁴⁸ Umweltverträglichkeitsprüfung

¹⁴⁹ Scoping ist die Festlegung des Untersuchungsrahmens unter Abstimmung mit anderen Trägern öffentlicher Belange.

¹⁵⁰ Wandsbek sagt das Bauablaufschemata sei einmal vom Bezirk Bergedorf erstellt worden und nicht abgestimmt durch alle Bezirke [Interview Bezirksamt Wandsbek, 18.03.2014].

Naturschutzrecht und die UVP, kontinuierlich verändern. Die Änderungen wären dann den älteren Kollegen nicht so geläufig. Die Optimierung soll helfen, dass Bodenuntersuchungen, Vermessungen, Kampfmittelsondierungen etc. rechtzeitig beauftragt werden, damit dies nicht erst bei der Bauausführung geschieht und es dann zu teuren Verzögerungen kommt.

[Interview Bezirksamt Wandsbek, 18.03.2014]

Das Bezirksamt Wandsbek gibt an, dass parallel zur Maßnahmeplanung die Politik beteiligt wird. Zum einen wird das Arbeitsprogramm mit den Maßnahmen für das aktuelle Jahr und der Fortschritt bei der Umsetzung in den Bezirksgremien berichtet, in der Regel dem Umweltausschuss und der Bezirksversammlung. Das Arbeitsprogramm wird der Politik in der Regel nur zur Kenntnis gegeben, es wurden aber auch schon zwei Maßnahmenvorschläge aus der Politik aufgenommen, dies war zum Beispiel der Bau eines Durchlasses bei einem überspülten Wanderweg, der damit auch die Durchgängigkeit nach Wasserrahmenrichtlinie ermöglichte. Zusätzlich werden im Vorentwurf dem Umweltausschuss verschiedene Varianten einer Maßnahme (mit der Vorzugsvariante) vorgestellt. Der konkrete Entwurf wird später dann noch mal im Umweltausschuss und in der Bezirksversammlung präsentiert.

[Interview Bezirksamt Wandsbek, 18.03.2014]

Je nach Größe der Maßnahme, werden die Planungsaufträge und damit teilweise auch bestimmte Abstimmungsprozesse an Ingenieurbüros vergeben (zum Beispiel beim Wehrumbau oder bei Fischtreppe) [Interview Bezirksamt Wandsbek, 18.03.2014].

Nach der formellen Verschickung werden die Genehmigungen eingeholt. Der Bezirk Eimsbüttel ist beispielsweise so klein, dass in der Wasserwirtschaft die Stellen der wasserrechtlichen Genehmigung (Wasserbehörde) und die Stelle der Planung nicht getrennt ist, deswegen erteilt die Leitung der Abteilung Wasserwirtschaft in diesem Falle die Genehmigung nach der Abwägung der Stellungnahmen aus der Planverschickung, damit sich die Sachbearbeiter ihre Pläne nicht selbst genehmigen müssen. Meistens wird die Planung nach Detaillierung des landschaftspflegerischen Begleitplanes noch einmal an die Naturschutzbehörde versandt. Mit dem Beginn der Bauausführung wird dann über eine Pressemitteilung die Maßnahme öffentlich gemacht. [Interview Bezirksamt Eimsbüttel A, 17.03.2014]

Eine Bürgerbeteiligung ist im Laufe dieses Verfahrens jederzeit möglich und liegt im Ermessensspielraum der Sachbearbeiter, darauf soll im Kapitel 6.2.3 näher eingegangen werden.

Tab. 17 Bauablaufscha in Eimsbüttel

Wasserwirtschaftliche Baumaßnahme Projekt: _____

Projekteinsetzung
Vorentwurf
grobe Kostenschätzung
GeoInfo
Kampfmittelverdachtsflächen, Schutzgebiete (§28, NSG, NATURA 2000), Artenschutz, Eingriffsregelung
Interne Abstimmung im Bezirk
Wasserbehörde, Naturschutz, Stadtplanung, Verbraucherschutz
Zusammenstellung vorhandener Gutachten etc.
Liste Ansprechpartner
Verfahrensklärung
Art und Umfang des naturschutzrechtlichen Verfahrens
Freigabe zur behördeninternen Abstimmung und ggf.
Beteiligung von Verbänden
PLANUNG
Ingenieurbüro
Einwerbung der benötigten Ingenieurmittel
Vorgespräch mit Ingenieurbüro
Prüfung des Ing.-Vertragsangebotes, Vergabegespräch, Auftragserteilung
Untersuchungen
Schlamm, Boden, Baugrund, Leitungsabfrage
Aufstellung der Planungsunterlage
Standortbezogene Vorprüfung des Einzelfalles gem. UVP-Gesetz und
Bekanntgabe der Ergebnisse im öffentlichen Anzeiger
Verschickung der Planungsunterlage an zu Beteiligende
Erstellung der HU/AU
Einarbeitung der Stellungnahmen mit Abwägevermerk
Prüfung Notwendigkeit Sicherheits- und Gesundheitskoordination SiGeKo
Beauftragung notwendiger Untersuchungen
Erstellung der Genehmigungsunterlage
Erteilung der wasserrechtlichen Genehmigung, Anträge auf naturschutzrechtliche Genehmigung,
Haushaltsmittel abfordern
Grundstücksüberweisung bei FB/LV beantragen und Grundstücksgrenzen durch LGV einmessen lassen
AUSFÜHRUNG
Art der Ausschreibung klären
Ggf. Meldung der Ausschreibung an zentrale Vergabestelle z.B. BA über 25.000.-
Pressemitteilung (digital an Postfach "Pressestelle (Eimsbüttel)")
Mitteilung der Verwaltung an Regionalausschuss
Ausschreibung
Auftragsvergabe und Absageschreiben an andere Firmen
Ggf. Meldung der Vergabe an zentrale Vergabestelle z.B. BA über 25.000.-
ggf. Bürgschaft abfordern und an D4G weitergeben
Mitteilung der Verwaltung für den Haushaltsausschuss
Einweisung der Baufirma
Übergabe der Grundstücksgrenzen
Bauabnahme und ggf. Bürgschaftsumwandlung
Revisionspläne abfordern und archivieren
Weiterleitung mit Kopie Abnahmeprotokoll an BSU/U1
Abnahmeprotokoll mit Bitte um Aufnahme in DSGK an LGV (wenn Gewässerlinie verändert)
Schlussrechnung prüfen und anweisen, Abrechnung gegenüber BSU o.a., Bauausgabebuch prüfen
Gewährleistungsabnahme nach 2/4 Jahren und ggf. Bürgschaftsrückgabe

Unsicherheiten bei der Planung sind meist fachlicher Natur oder treten in Zusammenhang mit der Kosteneffizienz auf. Wie werden zum Beispiel Fischtreppe bewertet? Oder *„ist eine Maßnahme so Erfolg versprechend wie sie kostet? Wie viel Gewicht ist der Flusstypisierung zu geben und woran sollte man sich bei der Flusstypisierung¹⁵¹ orientieren?“* Manche Planer können einige Diskussionen nicht mehr nachvollziehen, und würden sich Schulungen in diese Richtung wünschen. Die Bredenbek wird schon lange sich selbst überlassen, trotzdem wurde sie als erheblich verändert eingestuft, dadurch muss weniger erreicht werden. Aber erreicht der Bach dann den guten Zustand oder das gute Potenzial, wenn bei ihm keine Unterhaltungsmaßnahmen etc. durchgeführt werden? [Interview Bezirksamt Wandsbek, 18.03.2014]

Der Verantwortliche in Harburg kontaktiert in einigen unsicheren Fragen im Vorfeld einer Planung auch mal einen Fischbiologen zum Beispiel aus einem Planungsbüro, um sich eine Meinung zur Machbarkeit eines Vorhabens einzuholen. In diesem Rahmen spielt die Vernetzung in Hamburg eine große Rolle, sowohl mit Planungsbüros als auch mit den Verantwortlichen in anderen Bezirken. Aber auch in diesem Falle bleiben offene Fragen gerade unter Berücksichtigung der Kosteneffizienz. Macht es denn noch Sinn die letzten 100 Meter eines Gewässers, welches möglicherweise zeitweise auch noch trocken fällt, noch durchgängig zu machen, wo gerade Maßnahmen zur Durchgängigkeit besonders teuer sind? In Hamburg würde die Kosteneffizienz nicht wirklich betrachtet und man wünsche sich von der Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt ein Konzept zu dieser Thematik [Interview Bezirksamt Harburg, 18.03.2014].

Formelle Auswertungen der Planungsprozesse gebe es nicht, einige informelle Abstimmungsprozesse haben sich aber inzwischen eingespielt, mit Kollegen und solchen aus anderen Abteilungen. Auch die Zusammenarbeit mit den Naturschutzbehörden verbessere sich langsam. [Interview Bezirksamt Eimsbüttel A, 17.03.2014; Interview Bezirksamt Wandsbek, 18.03.2014; Interview Bezirksamt Harburg, 18.03.2014] Teilweise wird die Zusammenarbeit mit dem Naturschutz und dem Bodenschutz auch noch als zäh beschrieben. Die Maßnahmenumsetzung sei *„nicht so einfach, wie wir uns das alle vorgestellt haben“*. Die Einstellungen der Akteure zur Wasserrahmenrichtlinie würden sich inzwischen wandeln. Am Anfang war die Wasserrahmenrichtlinie die große Unbekannte und wurde nicht so richtig

¹⁵¹ Die Flusstypisierung ist in Hamburg in der Regel eine akademische Diskussion um das Leitbild eines sandgeprägten oder eines kiesgeprägten Tieflandbaches. Durch die urbane Überprägung treten Arten von sandgeprägten Tieflandbächen auf, während argumentiert wird, dass die Bäche im Zusammenhang mit ihrer Entstehungsgeschichte als kiesgeprägt eingestuft werden müssten. Für den Planer steht letztlich die Frage im Raum, welche Rolle die Problematik noch spielt, wenn auch sandgeprägte Tieflandbäche hohe Anteile an Kies im Bachbett haben können. [Interview Bezirksamt Wandsbek, 18.03.2014]

ernst genommen, jetzt habe die Gewässerentwicklung einen höheren Stellenwert. Vorher war einfach nur wichtig, dass das Wasser abtransportiert wird. Wasserwirtschaftsleute, Wasser- und Bodenverbände, Naturschutzverbände und Naturschutzbehörden würden die Wasserwirtschaft (Planer in Bezirken) jetzt nicht mehr nur noch als Feinde betrachten, nicht mehr nur noch als diejenigen, die den technischen Ausbau umsetzen. Man würde sich jetzt mehr vertrauen.

6.2.2 Übergreifende Arbeit

„Ich bin nur für Eimsbüttel zuständig, ich bekomme nur für Eimsbüttel Geld.“

[Interview Bezirksamt Eimsbüttel A, 17.03.2014]

Unter übergreifender Arbeit in den Bezirken soll hier die Zusammenarbeit in der Maßnahmenplanung der Bezirke mit anderen Bezirken oder mit dem Umland für grenzüberschreitende Gewässer (Bezirks- oder Landesgrenzen) verstanden werden.

Im Jahr 2011 hat die verbandsübergreifende AG WRRL (siehe Kapitel 6.4.1) kritisiert, dass bezirksübergreifende Maßnahmen bisher ebenso wie Gesamtkonzepte für Gewässer zu selten sind. Darin bestehe Nachholbedarf. Ein Positivbeispiel sei aber die Arbeit am Schleemer Bach. [VAG WRRL mit BSU, 27.10.2011] Beim Schleemer Bach hatten das Bezirksamt Wandsbek und das Bezirksamt Mitte zusammen ein grenzübergreifendes PEP für das gesamte Gewässer beauftragt. Die Planung wurde vom Bezirksamt Mitte betreut und die Bezahlung des Ingenieurbüros wurde verrechnet (gesplittet). Die informellen Absprachen in diesem Zusammenhang waren deutlich unkomplizierter als offizielle Vereinbarungen in einem Staatsvertrag¹⁵² zu treffen. [Interview Bezirksamt Wandsbek, 18.03.2014]

In den meisten Fällen höre die Planung aber an den Bezirksgrenzen auf. Als Sachbearbeiter habe man nicht im Griff, wie viele andere Stellen an einem Gewässer arbeiten (zum Beispiel bei der Neophytenbekämpfung), die übergreifende Koordination müsste eine übergeordnete Stelle übernehmen, da nicht drei Stellen einen Plan beauftragen könnten. Ausschlaggebend sind in solchen Fällen auch die Finanzen: „Ich bin nur für Eimsbüttel zuständig, ich bekomme nur für Eimsbüttel Geld.“ [Interview Bezirksamt Eimsbüttel A, 17.03.2014]

Mit dem Umland ist es noch komplizierter, über die BSU gibt es zwar die länderübergreifenden AGs (Nord, Süd, Tideelbe), dort finden aber weniger Absprachen auf Maßnahmen- und Konzeptebene statt, sondern vielmehr Absprachen zur Ausweisung der Oberflächenwasserkörper und zu Bewertungsverfahren (gelegentlich auch Informationsaustausch zu Durchgängigkeitsmaßnahmen im Sinne von ‚wir bauen unsere Fischtreppe erst,

¹⁵² Formell kann per Staatsvertrag die Zusammenarbeit der Bezirke geregelt werden. Diese Vertragsform gibt es auch zwischen Bundesländern zum Beispiel bei Grenzangelegenheiten. Die Vertragsschließung ist durch formelle Prozesse aber kompliziert und nimmt Zeit in Anspruch.

wenn auch Schleswig-Holstein die Durchgängigkeit in ihrem Abschnitt herstellt, die Planung liegt also bereit und wartet auf ein Signal aus dem Nachbarbundesland') [Interview BSU A und B, 17.03.2014]. Andere Abstimmungsorgane gibt es nicht. Damit haben die Bezirke meist nur Austausch mit dem Umland, wenn es unbedingt sein muss [Interview Bezirksamt Harburg, 18.03.2014]. Es ist auch kaum Wissen über das Vorgehen im Umland vorhanden. In Wandsbek habe der Verantwortliche zum Beispiel ein gewisses Wissen, dadurch dass er selbst in Schleswig-Holstein wohne, man kenne die gute Internetpräsenz zur WRRL (*„von der man auch einige gute Fachinformationen abkupfern kann“* zum Beispiel ein Papier zu Fischtreppen oder Straßenwasserbehandlungsanlagen) [Interview Bezirksamt Wandsbek, 18.03.2014]. Sonst gebe es aber wenig Berührungspunkte.

Der Austausch erfolge nur maßnahmenbezogen. Ein Teil der Mühlenau in Eimsbüttel beispielsweise überspringt mehrmals die Grenze, da habe man sich bilateral und informell mit dem Wasser- und Zweckverband in Schleswig-Holstein geeinigt, dass der jeweils Verantwortliche die Maßnahme plant und den anderen beteiligt. [Interview Bezirksamt Eimsbüttel A, 17.03.2014] Man sei in diesem Falle der Oberlieger und müsse deshalb auch nicht unbedingt wissen, was dort geschieht [Interview Bezirksamt Eimsbüttel B, 17.03.2014]. In Harburg heißt es, man habe nicht so viele Grenzgewässer, dass man auf einen größeren Austausch angewiesen wäre¹⁵³, weder mit anderen Bezirken noch mit dem Umland. Der Austausch mit den anderen Bezirken sei aber sehr leicht auf dem kurzen Dienstweg per Telefon möglich. Der Austausch mit dem Umland sei eher bei der BSU vorgesehen, auch wenn man höre, dass dieser nicht so gut funktioniert. [Interview Bezirksamt Harburg, 18.03.2014]

Letztlich liegen Austauschprozesse und grenzüberschreitende Ansätze zur Maßnahmenplanung in den Händen der jeweiligen Sachbearbeiter und variieren deswegen von Bezirk zu Bezirk und Projekt zu Projekt.

6.2.3 Beteiligung und Öffentlichkeitsarbeit

Ebenso wie mit der bezirksübergreifenden Arbeit verhält es sich mit Beteiligungsprozessen und Öffentlichkeitsarbeit zur WRRL in den Bezirken, die Aktivitäten dazu sind in jedem Bezirk verschieden.

In Eimsbüttel beispielsweise wird bei größeren Maßnahmen über die Presse informiert. Daraufhin kommen auch telefonische Rückrufe der Bürger, die dann auf diesem Wege informiert werden. Teilweise sind die Bürger aufgebracht, aus verschiedenen Gründen und

¹⁵³ In Harburg versucht man allerdings eine Beteiligung von Akteuren aus Schleswig-Holstein bei den Planungen zum grenzüberschreitenden Seevekanal (siehe Kapitel 6.2.4).

weil auch bei ihnen noch das Denken an den Hochwasserschutz verankert ist, trotzdem sich Maßnahmen zum Hochwasserschutz und zur WRRL nicht ausschließen (zum Beispiel die Auenentwicklung). Die Bedenken der Bürger können in den Gesprächen durch die Information meist abgeschwächt werden, sofern nicht andere persönliche Betroffenheiten bestehen. Als Beispiel dafür wurde genannt, dass Maßnahmen an einem Bach vor der Haustür der Bürger geplant waren und gleichzeitig im örtlichen Kindergarten aus Geldmangel keine neue Heizung eingebaut werden konnte: ‚Der Bach sehe doch heute gar nicht so schlecht aus, aber die Kinder müssen frieren.‘ Andere wiederum rufen den Gewässerwart an, in alter Gewohnheit, wenn beispielsweise Totholz ins Gewässer gefallen ist. Wenn sie dann erfahren, dass der Ast aus ökologischen Gründen im Gewässer gelassen wird, würden sie antworten, dass das unordentlich aussehe. Es gebe einige Uneinsichtige, auch wenn diese Äste keine Hochwasser relevante Wirkung haben, viele würden sich aber über eine natürlichere Gewässerunterhaltung freuen. [Interview Bezirksamt Eimsbüttel B, 17.03.2014]

Nach Aussagen des NABU, sei das PEP an der Wedeler Au (Verlauf durch den Bezirk Hamburg-Altona und Schleswig-Holstein) einmal öffentlich vorgestellt worden, aber eine Beteiligung sei aufgrund der massiven Kritik der Landwirte nicht fortgesetzt worden [Interview NABU Hamburg, 17.03.2014].

Im Bezirk Harburg hatte man an der Engelbek wegen fehlender Beteiligung Konflikte mit den Anliegern. Deshalb findet man dort, dass zumindest die Bürgerinformation jetzt schon zum Standard gehöre, aber sowohl die Bürgerinformation als auch echte Bürgerbeteiligungsprozesse sollten im zweiten Bewirtschaftungszeitraum intensiviert werden – immer in Abhängigkeit von der Maßnahmengröße und der erwarteten Betroffenheit der Bürger. Mit dem Modellprojekt Seevekanal 2021 ist bereits ein größerer Beteiligungsprozess in Harburg angelaufen (siehe Kapitel 6.2.4). Außerdem wurde im Harburger Rathaus eine Ausstellung zur WRRL für die Bürger organisiert. Diese war allerdings schlecht besucht, weil das Rathaus kein typischer Publikumsmagnet ist und die Bürger sich zu diesem Thema nicht von sich aus informieren würden. Man ist aber auch der Meinung, dass eine solche Ausstellung besser von der BSU hätte organisiert werden können und dass die Internetpräsenz der Behörde zur WRRL für die Bürger nicht sehr ansprechend ist. [Interview Bezirksamt Harburg, 18.03.2014]

In Wandsbek, wie auch in Eimsbüttel (siehe Kapitel 6.2.5 zur Tarpenbek), gebe es bisher wenige Beteiligungsprozesse für die Öffentlichkeit, man plane aber zeitnah solche bei der Maßnahmenplanung durchzuführen. Man überlege dabei ein Workshopverfahren ähnlich wie beim Projekt Lebendige Alster zu nutzen. Der Verantwortliche in Wandsbek kenne noch

Beispiele aus anderen Gemeinden (Wohnort). Die Durchführung selbst werde an ein Moderationsbüro abgegeben. [Interview Bezirksamt Wandsbek, 18.03.2014]

Insgesamt sei der Druck auf die Behörden die Bürger zu beteiligen gestiegen [Interview Bezirksamt Wandsbek, 18.03.2014; Interview Bezirksamt Harburg, 18.03.2014]. Genannt wird dabei das hamburgische Transparenzgesetz (in Kraft seit Oktober 2012), nachdem die Behörden auf Antrag alle Dokumente öffentlich zugänglich machen müssen, die zu einer behördlichen Entscheidung geführt haben. In diesem Zusammenhang erwähnt Wandsbek auch, dass die Internetauftritte zur WRRL bisher stiefmütterlich behandelt wurden und man dies als Bezirk schon länger verbessern möchte. Da man dies aber nebenbei machen müsste, waren bislang immer andere Aufgaben dringender. Der Unterschied sei in der Betrachtung anderer Länderportale zur WRRL schon auffallend. [Interview Bezirksamt Wandsbek, 18.03.2014]

Die Bürgerbeteiligung solle intensiviert werden, zumal es die Wasserrahmenrichtlinie auch vorsehe. Die Wünsche aus der Bevölkerung und der Politik zu diesem Vorgehen würden steigen, zu spüren sei dies an der Einführung des Transparenzgesetzes. Es sei immer eine Gradwanderung und man müsse offen damit umgehen. Man wolle aber *„als Verwaltung nicht [mehr] im stillen Kämmerlein planen und dann fertige Ergebnisse in die Landschaft bauen“*. Zusätzlich käme noch neuer Wind durch neues Personal in die Bezirke (Wasserwirtschaft). [Interview Bezirksamt Wandsbek, 18.03.2014]

Harburg beschreibt wie sich die Situation gewandelt habe. Im Jahr 2009 standen schlagartig Gelder zur Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie zur Verfügung. Das Geld sollte sofort abfließen, damit man nicht Gefahr laufe, dass die Gelder im nächsten Haushalt gekürzt würden. Planung und Bau sollten also sofort beginnen. Geld fließe aber nicht für die Umsetzung ab, wenn man erst aufwendige Bürgerbeteiligungsverfahren durchführt. Dann gab es allerdings immer mehr Ärger mit Bürgern und anderen Dienststellen. Während der Planung taten sich die Konflikte auf, Bürger gingen an die Presse und ganze Maßnahmen wurden falsch dargestellt. Dann sei von der Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt die Ansage gekommen, dass die Bürger mehr informiert werden müssen. In etwa im Jahr 2011 habe man gemerkt, dass eine Bürgerbeteiligung ganz gut sei, auch wenn dies meistens immer noch nur eine Bürgerinformation meine und keine echte Bürgerbeteiligung. Vorher habe man oftmals sogar ohne die Information angefangen zu bauen. [Interview Bezirksamt Harburg, 18.03.2014]

Man merke nun, dass die BSU die Bürgerbeteiligung unterstützenswert findet. Für die Beteiligung sei aber nicht genug Personal da. Die BSU habe das Personal nicht und jeder Bezirk ist für die eigene Planung zuständig. [Interview Bezirksamt Harburg, 18.03.2014]

In den folgenden zwei Kapiteln werden beispielhaft mit dem Seevekanal (Harburg) und der Tarpenbek (Eimsbüttel) zwei Bezirksprojekte mit Beteiligung vorgestellt.

6.2.4 Modellprojekt Seevekanal 2021

„Entsprechend verfolgt das Projekt Seevekanal 2021 das Ziel, mit der Umsetzung der Maßnahmen zur ökologischen Verbesserung des Seevekanals auch die Wahrnehmung und Wertschätzung und damit den gesellschaftlichen Stellenwert des Gewässers zu verbessern. Es soll gewissermaßen die WRRL in die lokale Gesellschaft gebracht und diese an ihren Zielen beteiligt werden. Ziele und Nutzen von Maßnahmen werden aufzuzeigen sein um gemeinsame, möglichst länderübergreifende Lösungen zur Zielerreichung zu erarbeiten, zugleich aber dem Gewässer auf Dauer einen höheren Stellenwert zu sichern.“

[Projekt Seevekanal 2021, o. J.]

„Somit zielt das Konzept „Seevekanal 2021“ auf eine ganzheitliche, länderübergreifende Gewässerbetrachtung unter enger Einbeziehung der privaten (Anlieger, Angelverein) und behördlichen (Hamburg, Landkreis Harburg) Interessengruppen ab. Übergeordnetes Ziel ist die Herstellung der Durchgängigkeit für Langdistanzwanderer bis in die Laichregionen der Oberläufe.“ [Projekt Seevekanal 2021 Ausgangssituation, o. J.]

Der Seevekanal

Der Seevekanal (siehe Abb. 46) verbindet mit einem Einzugsgebiet von 75,68 km² (Hamburg: 28,52 km²/ 37,68 %, Niedersachsen: 47,16 km²/ 62,32 %) linksseitig der Tideelbe den Fluss Seeve, durch die er auch über das Hörstener Wehr gespeist wird, über den östlichen Bahnhofskanal (ab Kamappwehr) des Harburger Binnenhafens mit der Süderelbe [Projekt Seevekanal 2021 Ausgangssituation, o. J.; Bestandsaufnahme Seevekanal, 2004]. Von der Landsgrenze bis zur Harburger Hafenschleuse (Mündung in die Süderelbe) hat er eine Laufstrecke von rund 5,5 km [Projekt Seevekanal 2021 Ausgangssituation, o. J.]. Der Seevekanal wurde bereits im 15./16. Jahrhundert künstlich errichtet und wurde deswegen im Zuge der Bestandsaufnahme zur Wasserrahmenrichtlinie 2004 als künstliches Gewässer eingestuft. In ihn münden die als erheblich veränderte Wasserkörper eingestuften Karoxbosteler Mühlengraben und Mühlenbach (auch Engelbek oder Engelbach genannt). [Bestandsaufnahme Seevekanal, 2004]

Der verrohrte Mühlenbach hat ein Einzugsgebiet von 35,69 km², davon 21,48 km² auf niedersächsischem Gebiet, die aber nur zeitweise Wasser führen. Deswegen findet sich dort bei Trockenwetter nur ein ausgetrocknetes Bachbett [Bestandsaufnahme Seevekanal, 2004].

Auf den angrenzenden Flächen findet sich ein Rangierbahnhofsgelände, die Fernbahntrasse, Kleingartensiedlungen und Industrie und Gewerbe. Einige Betriebe nutzen das Wasser des Seevekanals für die Produktion. Die 1856 erbaute Phoenix AG (damals Albert und Louis Cohen) entnimmt derzeit 20.000 m³ Kühlwasser am Tag und hält dafür einen Stau an der Entnahmestelle. [Projekt Seevekanal 2021 Ausgangssituation, o. J.; Projekt Seevekanal 2021 Expose, 2013; Bestandsaufnahme Seevekanal, 2004; Projekt Seevekanal 2021 EntwicklerKanal, o. J.]

Kanaltypisch fließt der Seevekanal auf ganzer Strecke geradlinig und trägt durch ein kastenförmig ausgebautes Gewässerbett mit lokal stark versiegelter Kanalsohle. In Bereichen des Oberlaufes ist die Böschung mit Hochstaudenflur bewachsen. Gerade um das Betriebsgelände der Phoenix AG herum sind die Ufer steil und stark verbaut (Steine, Bongossi-Holz, Spundwände) und auf den Böschungen finden sich nur noch teilweise Gehölze. [Projekt Seevekanal 2021 Ausgangssituation, o. J.; Bestandsaufnahme Seevekanal, 2004] In einigen Abschnitten ist der Kanal komplett überbaut und verrohrt, er wird mehrmals unter Bahnstrecken und unter der Autobahn hindurchgeführt. Im städtischen Bereich wird er von zahlreichen Brücken, Stegen und Überführungen geprägt. [Projekt Seevekanal 2021 Ausgangssituation, o. J.; Bestandsaufnahme Seevekanal, 2004]

Trotz dieser wenig natürlichen Bedingungen weist der Seevekanal einen für Hamburg besonderen Artenreichtum auf, der vermutlich auf den Eintrag aus der Seeve zurückzuführen ist. Die verschiedenen Fischarten, geschätzt von den örtlichen Angelvereinen, wandern aus der Seeve in den Kanal ein und durch ihn hindurch. Dieser Fischartenreichtum ist in anderen natürlichen Hamburger Gewässern nicht zu finden [Projekt Seevekanal 2021 Ausgangssituation, o. J.; Projekt Seevekanal 2021 Expose, 2013]. Deswegen ist dieser Kanal trotz seiner künstlichen Natur von besonderer Bedeutung und in Hamburg zum Vorranggewässer erhoben worden.

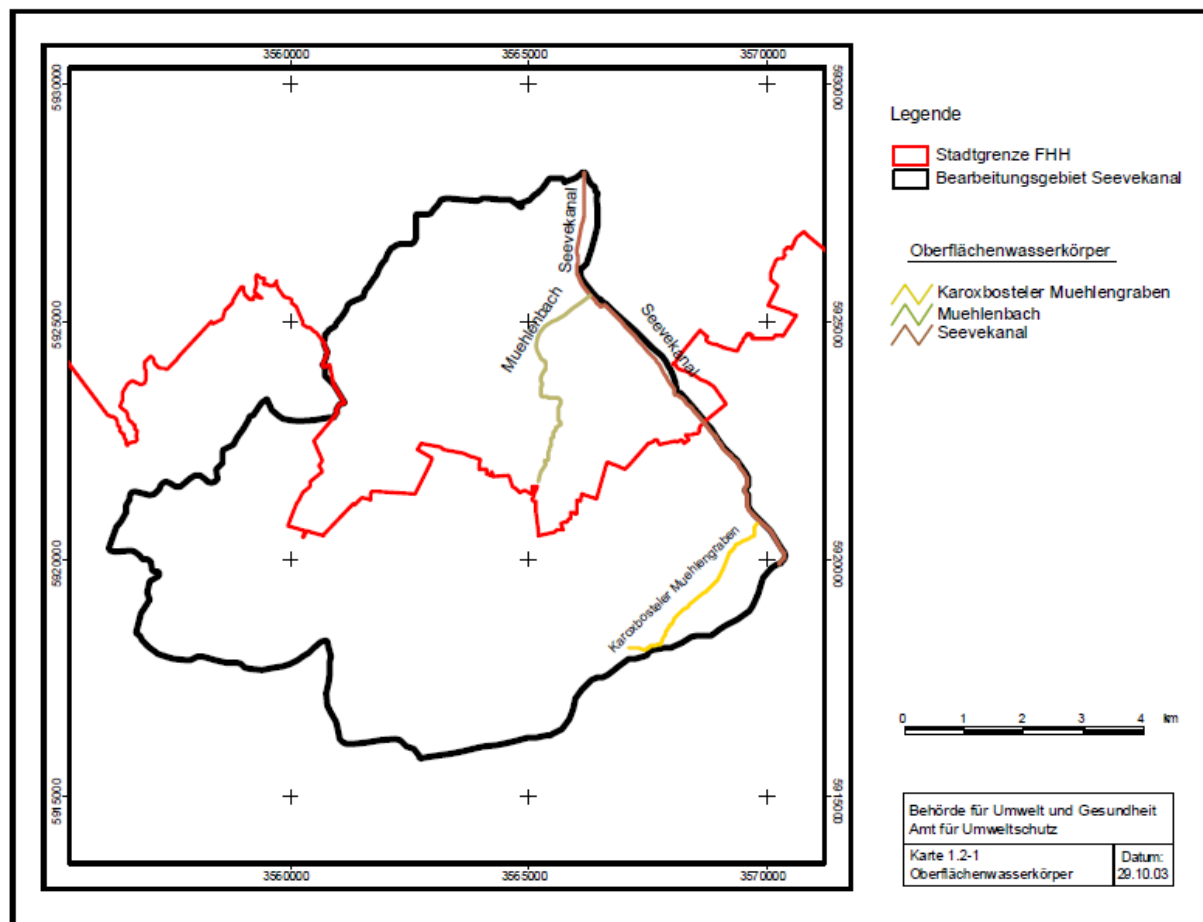


Abb. 46 Einzugsgebiet Seevekanal mit reduziertem Gewässernetz¹⁵⁴

Projekt Seevekanal 2021:

Gemeinsam zum guten ökologischen Potenzial - neue Wege in der Gewässerentwicklung

Am Seevekanal wollte das Bezirksamt Harburg nicht wieder den Fehler wie an der Engelbek machen, die Bürger nicht zu beteiligen, so dass diese nicht wussten, was dort umgesetzt wird [Interview Bezirksamt Harburg, 18.03.2014].

Außerdem wollte man den Bestimmungen der Wasserrahmenrichtlinie zur aktiven Beteiligung der Öffentlichkeit und der Nutzer entsprechen [Projekt Seevekanal 2021, o. J.].

Deswegen überlegte man zusammen mit einem Planungsbüro was für eine gute Bürgerbeteiligung getan werden müsste und wie welche Akteure einbezogen werden könnten. Wie können Schulklassen und wie Bürger einbezogen werden? Genutzt wurde ein Konzept des Büros WasserLand, welches dieses für die HafenCity Universität Hamburg im Rahmen eines Projektes erstellt hatte. In diesem ging es darum, die Bürger des Stadtteils Wilhelmsburg näher an die Gewässer heranzuführen. In Wilhelmsburg konnte das Konzept aber nicht umgesetzt werden. Für den Seevekanal wurde es abgewandelt. Genutzt wurden dabei die Erfahrungen von der Engelbek, wo viele Aktionen mit Schulklassen durchgeführt werden und

¹⁵⁴ Aus [Bestandsaufnahme Seevekanal, 2004]

jedes Jahr ein Sommerfest zur Information der Bürger stattfindet. Über Kontakte zum NABU tauschte sich das Bezirksamt mit Eike Schilling über die Erfahrungen aus dem Projekt Lebendige Alster (siehe Kapitel 6.4.4) aus. Der Verantwortliche im Bezirksamt hatte ebenfalls selbst zwei Vorträge zum Pilotprojekt Panke gehört, welches das Vorbild des Projektes Lebendige Alster wurde und so auch in Teilen (Werkstättenablauf) in die Struktur des Seevekanal-Projektes einfluss. Parallel glied er dies mit seinen persönlichen Vorstellungen von Beteiligung ab. Das Bild welches man sich im Kopf von Runden Tischen macht und man die Bürger mitentscheiden lässt. [Interview Bezirksamt Harburg, 18.03.2014]

Das Modellprojekt Seevekanal 2021 soll nun die Widersprüche zwischen Kanalcharakter und Artenreichtum auflösen, es verfolgt *„sowohl die Verbesserung des ökologischen Zustands des Kanals als auch die gesellschaftliche Kultivierung seines Wertes, die Wertschätzung seiner Fauna und Flora. Das Ziel ist es, einen wertvollen Lebensraum zu schaffen und bei allen Beteiligten einen sorgsamen Umgang sowie dauerhaftes Engagement für dieses Stück Kultur-Natur zu etablieren.“* [Projekt Seevekanal 2021 Expose, 2013]

Das Projekt soll über mindestens 3 Jahre laufen, in denen möglichst viele Bürger beteiligt werden und in der *„Impulse zur Verselbstständigung“* gesetzt werden sollen [Projekt Seevekanal 2021, o. J.]. In den ersten zwei Jahren soll Betrieb und Koordination auf den Weg gebracht werden um Netzwerke und die *„individuelle Identifikation mit dem Gewässer“* zu schaffen [Projekt Seevekanal 2021 Expose, 2013]. Die Aktiven sollen aus den Reihen der Bürger vor Ort kommen, damit das Projekt dauerhaft verankert werden kann. Zudem sollen bei Bedarf die Umweltverbände beteiligt werden, da zum Beispiel der NABU schon Erfahrung zur Gewässerentwicklung mit Laien hat [Projekt Seevekanal 2021, o. J.]. Im dritten Jahr soll die Mehrheit der umgestaltenden Maßnahmen beendet sein. Danach hofft man, dass das Projekt bei zurückgehender Steuerung eine sich selbst tragende Initiative wird und bleibt. Dann *„werden Patenschaften und Kooperationen über lange Zeit vielfältige Aufgaben übernehmen, mit nur geringer äußerer Steuerung das Gesamtkonzept weiter tragen und den Seevekanal im Bewusstsein lebendig erhalten.“* Die Schulk Kooperationen werden für die fortlaufende Arbeit an aktuellen Fragestellungen allerdings auf Dauer eine größere Betreuung brauchen. [Projekt Seevekanal 2021 Expose, 2013]

Die erste Projektphase ist im Frühjahr 2013 angelaufen und soll bis zum Frühjahr 2015 andauern [Interview Bezirksamt Harburg, 18.03.2014]. Umgesetzt wird sie vom Bezirksamt Harburg zusammen mit den Büros WasserLand und BWS GmbH. Kooperationen bestehen bereits mit dem Friedrich-Ebert-Gymnasium und der Katholischen Schule Harburg [Projekt Seevekanal 2021 Expose, 2013; Projekt Seevekanal 2021, o. J.].

Projektstruktur

Das Modellprojekt Seevekanal 2021 ist modular aus verschiedenen Elementen aufgebaut. Davon sind die Elemente SchulKanal und EntwicklerKanal bereits angelaufen [Projekt Seevekanal 2021, o. J.].

Das Element SchulKanal soll fächerintegrierend sein und findet in Kooperation mit verschiedenen Schulen der Region statt. Schülergruppen bewerten und vermessen das Gewässer, planen Verbesserungen und setzen diese an ihrem Gewässerabschnitt unter der Betreuung der Büros um. Die Schulen bauen auch im Jahr 2014 weiter Totholz und Kies ins Gewässer ein und sollen ihre Maßnahmen selbst vorstellen (zum Beispiel beim KanalTag), ebenso welche Tiere dort Vorkommen. (Das Bezirksamt stellt dann bei dieser Gelegenheit parallel vor wie die Gesamtplanung am Gewässer aussieht.) [Interview Bezirksamt Harburg, 18.03.2014; Projekt Seevekanal 2021, o. J.] Die Arbeit der Schulen soll sich dabei an folgenden Fragen orientieren:

- **„Was sollen wir da:** Begegnung mit einem unbekannten Stück Heimat. Haben wir noch nie gesehen, warum soll uns das interessieren? Unterricht zu Gewässern, Natur und Ökologie, am konkreten Beispiel vor der Haustür – Annäherung ans Thema.
- **Was ist denn das:** Bestandsaufnahme zum Kennenlernen – Inventur der Natur. Was ist ein Bach, was ein Kanal? Gibt's da Unterschiede?
- **Was lebt denn da:** Projekt-Tage der ökologischen Bewertung des Gewässer. Einordnung seiner Güte, erkennen und bewerten seiner Bewohner, von den großen bis zu den mikroskopisch kleinen. Welche Qualität hat der Lebensraum, bewerten des „Mobiliars“: wo fehlen die Stühle, Betten, die Speisekammer.
- **Wo geht das Wasser hin und wo kommen die Fische her – geht's auch lebendiger:** Betrachtung und Erfassung des Fließgewässers, von der Vermessung über ein[e] Modellierung bis zu[r] Planung und der Simulation der Wirkungen – angewandte Mathematik und Physik.
- **Was können wir tun:** Wir bauen die Betten und die Speisekammer. Planung von Maßnahmen zur (Struktur-) Verbesserung und umsetzen der (Bau-) Maßnahmen im Gewässer: Bauprojekt-Tage mit den Händen im Wasser, an Schaufel, der Säge, dem Hammer...
- **Macht doch alle mit – warum interessiert Euch das nicht:** Öffentlichkeitsarbeit, rühren der Werbetrommel. Verständnis und Unterstützung suchen –abweichende Meinungen finden. Es gibt verschieden Sichtweisen und Standpunkte, wie könne[n] diese integriert werden: das Gewässer in Politik und Gesellschaft.

- **Ist es gut geworden?:** Eine neuerliche Gewässerbewertung. Resume ziehen, Ergebnisse vorstellen, diskutieren und schließlich sich selbst und dem Anderen auf die Schulter klopfen: offene Elternabende und der → KanalTag bieten Gelegenheiten und Foren auch der → WasserMarsch biete eine Bühne und der → InfoKanal sammelt alle Ergebnisse...“

[Projekt Seevekanal 2021 Elemente, 2013]

Das Element EntwicklerKanal richtet sich an alle anderen Interessierten, die sich beteiligen möchten mit „*Aktivitäten zum neuerlichen erleben des Kanals sowie zur Vitalisierung des Lebensraums*“ [Projekt Seevekanal 2021, o. J.]. Es umfasst die Aktivitäten zur Bürgerbeteiligung bei der Maßnahmenplanung (siehe unten).

Des Weiteren soll es unter dem Stichwort „FischPfleger“ Projekte und Patenschaften speziell für die ansässigen Angelvereine geben, rund um Hege, Pflege und Monitoring, da sie schon das geschulte Auge für Fischhabitate haben [Projekt Seevekanal 2021 Elemente, 2013].

Unter dem Stichwort „KanalPfleger“ sollen Patenschaften von Gruppen oder Einzelpersonen zu Unterhaltung, Pflege und Monitoring an Gewässerabschnitten verstanden werden, die in enger Abstimmung mit dem Gewässerwart stehen (Gewässerunterhaltung beim Bezirksamt) [Projekt Seevekanal 2021 Elemente, 2013].

Aufgeführt sind auch die „FlussBauMeister“, die an einzelnen Bauprojekttagen zu Renaturierungs-, Gewässerentwicklungs- und Pflegearbeiten helfen [Projekt Seevekanal 2021 Elemente, 2013]. Das erinnert als Aktion stark an die Bachaktionstage des NABU (siehe Kapitel 6.4.2).

Für das Bewusstsein in der Öffentlichkeit soll es einen Erlebnispfad („FischWanderung“) entlang des Seevekanal mit guter Beschilderung und Möglichkeiten zur Besichtigung der Betriebsbauwerke (Wehre, Fischtreppe, Pegel...) geben [Projekt Seevekanal 2021 Elemente, 2013]. Inzwischen gibt es bereits den „MalKanal“, in dessen Rahmen fand bereits ein Malwettbewerb für Kinder von 9 bis 12 Jahren statt (Jahreswechsel 2013/14), wo sie künstlerisch darstellen sollten, wie sie sich den Seevekanal in der Zukunft vorstellen. Was fehlt dem Kanal, was wollen sie dort erleben? Um den Wettbewerb öffentlichkeitswirksamer zu gestalten, wurden alle Arbeiten im Januar 2014 im Phoenix-Center ausgestellt und es gab eine große öffentliche Preisverleihung. Als ersten Preis gab es einen Wasser-Forscher-Rucksack, damit die Kinder die Gewässer in ihrer Umgebung untersuchen können. Solche Rucksäcke sollen zukünftig auch im Bezirksamt ausgeliehen werden können. Der Malwettbewerb soll wiederholt stattfinden. [Projekt Seevekanal 2021 MalKanal, o. J.; Bezirksamt Harburg, 2014]

Wie das Sommerfest bei der Engelbek soll es am Seevekanal ein Mal im Jahr einen „KanalTag“ geben. Gestaltet soll er sein wie ein kleiner Jahrmarkt mit Begegnungen, Veranstaltungen und Präsentationen rund um den Seevekanal. Damit soll er aber nicht nur der Information sondern auch der Unterhaltung dienen – mit kulinarischem aus dem Seevekanal, Fischtreppe-Wettklettern, Holzpflöck-Tiefschlagen und Igelkolben-Mähwettbewerb etc. [Projekt Seevekanal 2021 Elemente, 2013]. Im Sommer 2014 soll er das erste Mal stattfinden [Interview Bezirksamt Harburg, 18.03.2014].

Ein großes Ziel ist das kooperative Projekt Grenzverlauf. *„Viele Aspekte der Steuerung des Seevekanals können überhaupt nur in dieser Kooperation bearbeitet und verbessert werden, vornehmlich alles, was mit der Wasserführung zusammenhängt: Das Wehr, über das der Zulauf zum Kanal geregelt wird, befindet sich an der Seeve – auf Niedersächsischem Boden. Ebenso finden sich viele der direkt am Kanal gelegenen Kleingartenflächen auf Niedersächsischem Gebiet.“* [Projekt Seevekanal 2021 Elemente, 2013] Das Umland (Niedersachsen: Gemeinde, Landkreis, Seeverband) wurde über jede Aktion informiert und dazu eingeladen. An der Ideen-Werkstatt nahm der Abteilungsleiter der unteren Naturschutzbehörde teil. Absprachen im Vorfeld wurden telefonisch getroffen. Aufgrund der finanziellen Mittel und Zuständigkeiten beziehen sich die Maßnahmen des Modellprojektes in erster Linie auf das Hamburger Gebiet. Der Anglerverein hat allerdings auch seine Unterstützung auf niedersächsischem Gebiet zugesagt und es werden auch Maßnahmen für die Kleingärten entwickelt, die überwiegend auf niedersächsischem Gebiet aber direkt an der Landesgrenze liegen. [Interview Bezirksamt Harburg, 18.03.2014]

Bürgerbeteiligung

Das Element „EntwicklerKanal“ ist stark angelehnt an das Projekt Lebendige Alster (siehe Kapitel 6.4.4) und damit auch an das Pilotprojekt Panke in Berlin.

Bei diesem Element ging es vor allem um die Beteiligung der Anlieger und der Öffentlichkeit an der Maßnahmenplanung für den Seevekanal, nicht aber um die Behörden, da es mit ihnen schon grobe Abstimmungen gebe und kein weiterer Beteiligungsbedarf bestehe [Interview Bezirksamt Harburg, 18.03.2014].

Zu Beginn gab es eine Informationsveranstaltung mit einer Begehung (Gewässererlebnistag im August 2013), dann eine erste Beteiligungswerkstatt (Ideen-Werkstatt im September 2013) und eine zweite Werkstatt (Projekt-Werkstatt im Februar 2014) zur Überarbeitung der Ergebnisse – eng angelehnt an die Struktur des Projektes Lebendige Alster (Termine rund um das Projekt Seevekanal siehe Tab. 18). Zu den Terminen wurden die Bürger unter anderem

auch mit Handwurfzetteln, Postsendungen und übers Internet eingeladen. [Interview Bezirksamt Harburg, 18.03.2014; Interview Bezirksamt Harburg, 18.03.2014]

Für den Herbst 2014 ist geplant die Planung an einer Pilotstrecke von 100 Metern umzusetzen und die Anlieger und die Öffentlichkeit anschließend noch einmal einzuladen, diese Maßnahmen zu diskutieren. Die Pilotstrecke soll auch dazu dienen, zu testen, was an diesem Gewässer, einem komplett geraden und ausgebauten Kanal ohne starke Strömungsgeschwindigkeiten und –unterschiede und ohne Hochwasser, gemacht werden kann. Wie kann man das Gewässer so einengen, dass kein Hochwasser auftritt und trotzdem Strömungsgeschwindigkeiten auftreten, die ein Lückensystem an der Gewässersohle offen halten können? Dafür soll der Bau an der Pilotstrecke mit einem Monitoring begleitet werden und die Maßnahmen anschließend auf die übrigen Kanalabschnitte übertragen werden. Weitere Baumaßnahmen sollen erst nach Fertigstellung der Pilotstrecke erfolgen. [Interview Bezirksamt Harburg, 18.03.2014]

Zur Ideen-Werkstatt und zur Projekt-Werkstatt kamen neben den Vertretern der Verwaltung (Bezirk Harburg) und der beteiligten Planungsbüros Anlieger, Kleingärtner, Angler, die Vertreter von Umweltverbänden (NABU) und andere Interessierte. Bei der Projekt-Werkstatt waren außerdem die zwei kooperierenden Schulen, der Stammtisch der Freunde zur Förderung der Passagierschiffahrt auf dem Seevekanal und die Initiative aus Seevetal vertreten. [Bezirksamt Harburg, 2013 und 2014]

Bei der Ideen-Werkstatt wurden nach einem einführenden Vortrag die Teilnehmenden gebeten ihre Ideen und Wünsche in die Gewässerkarte einzuzeichnen. Um verschiedene Punkte entstanden Diskussionen, allerdings stellte sich heraus, dass für das Einzeichnen in die Karte eher kein Bedarf bestand. *„Insgesamt konnte Einigkeit festgestellt werden in der Sicht, der Seevekanal sei verbesserungswürdig. Und so wurde statt Ideen ein Mandat gegeben: die Experten des Projekt-Teams sollen in diesem Sinne (siehe Ergebnisbericht) einen Planungsvorschlag ausarbeiten. Über diesen soll dann beraten werden. Somit besteht für das Projekt Seevekanal 2021 nun die sehr angenehme Situation, mit Zustimmung der interessierten Bürger eine Planung ausarbeiten zu können und diese dann vorzulegen – eine Konstellation, die deutlich weniger Reibung und Widerstand erwarten lässt, als mit ungefragter Vorlage eines Planes häufig zu beobachten ist.“* [Projekt Seevekanal 2021 EntwicklerKanal, o. J.]

Die Ergebnisse der Planung wurden dann in der Projekt-Werkstatt anhand einer Karte und einer detaillierten Planungsskizze für den Abschnitt am Phoenix-Center von den Planungsbüros vorgestellt und ein Ausblick auf die weiteren Planungen gegeben. Wünsche

und Änderungsvorschläge konnten zur Berücksichtigung vorgetragen werden. [Bezirksamt Harburg, 2013 und 2014]

Tab. 18 Termine im Rahmen des Projektes Seevekanal 2021

Datum	Aktion	Beschreibung	TN
22.04.2013	Untersuchung des Planungsabschnittes des Friedrich-Ebert-Gymnasiums	Chemische und physikalische Tests, biologische Untersuchungen/ Beobachtungen, Vermessung des Kanalabschnittes, Fließgeschwindigkeiten	
27.05.2013	Planungsworkshop am Friedrich-Ebert-Gymnasium	Präsentation der Untersuchungsergebnisse von April, Entwicklung von Verbesserungs-Ideen, Betreuung durch Ingenieure	
10.06.2013	Erste Arbeiten des Friedrich-Ebert-Gymnasiums	Höhe Wasmerstraße: 50m-Abschnitt, Test ohne schwere Maschinen und Gerät, Kies- und Totholz-Einbau, Setzen eines temporären Pegels vorab	
15.08.2013 17:00 Uhr	Gewässererlebnistag	Rundgang an der Fischaufstiegsanlage am Karnapp-Wehr (Auftaktveranstaltung)	30
19.09.2013 18:00 Uhr (16:30 Uhr)	Ideen-Werkstatt (Einstimmungs-Radtour)	Ideen und Visionen entwickeln für die Zukunft des Seevekanals (Brücke Wasmerstraße – Seeve-Wehr – Wagenwerkweg)	>12
22.10.2013	Vitalisierungen am Phoenix-Center beschlossen – Kooperation mit der Katholischen Schule Harburg (SchulKanal KSH)	Geplant: Dokumentation des Ist-Zustandes, Vermessung, Verbesserung der Lebensraum-Strukturen (z.B. Erlen pflanzen), regelmäßige Unterhaltung	
02.11.2013 10:00 – 16:00 (schlechtes Wetter)	Kanal-Aktionstag des NABU (Bachaktionstag am Kanal)	Schaffung von Lebensräumen: Einbau von Faschinen (Bündel aus Ästen und Zweigen)	10
21.11.2013	Elf Schoko-Schwimmer im Seevekanal	KSH: Messkampagne zur Fließgeschwindigkeit am Phoenix-Center (Messgerät ausgefallen, Messung manuell mit Schoko-Holkörpern)	
30.11.2013	KanalModell für Wettbewerb Jugend forscht	Schüler-Gruppe des Friedrich-Ebert-Gymnasiums möchte ein physikalisches Modell für Teil des Seevekanals erstellen, Betreuung durch Projekt Seevekanal 2021	
06.012.2013-10.01.2014	Malwettbewerb MalKanal	Wünsche für den Kanal vor der Haustür in Bildern oder Collagen von Kindern zwischen 9 und 12 Jahren	
20.-25.01.2014	Ausstellung zu Ergebnissen des Malwettbewerbs MalKanal im Phoenix-Center	(TN für Preisverleihung)	60
26.02.2014 17:00 - 18:30	Projekt-Werkstatt	Aktuelle Entwicklungen, Rückblick, Überblick über die Planungen, Aufnahme von Wünschen und Kritik, Aktivitäten der Schulen, Idee des KanalTages für 2014	Ca. 15
Quellen: http://wasserland.net/sk21aktuell.html , http://wasserland.net/schulkanal.html , http://wasserland.net/erlebnistag-1.html#c407 , http://wasserland.net/1werkstatt-termin.html , http://wasserland.net/schulkanal-ksh.html , http://wasserland.net/1kanalaktionstag.html , http://wasserland.net/schoko-schwimmer.html , http://wasserland.net/kanalmodell.html , http://wasserland.net/malkanal2013.html , http://wasserland.net/unserkanal.html#c494 , [Interview Bezirksamt Harburg, 18.03.2014], [Bezirksamt Harburg, 2013]			

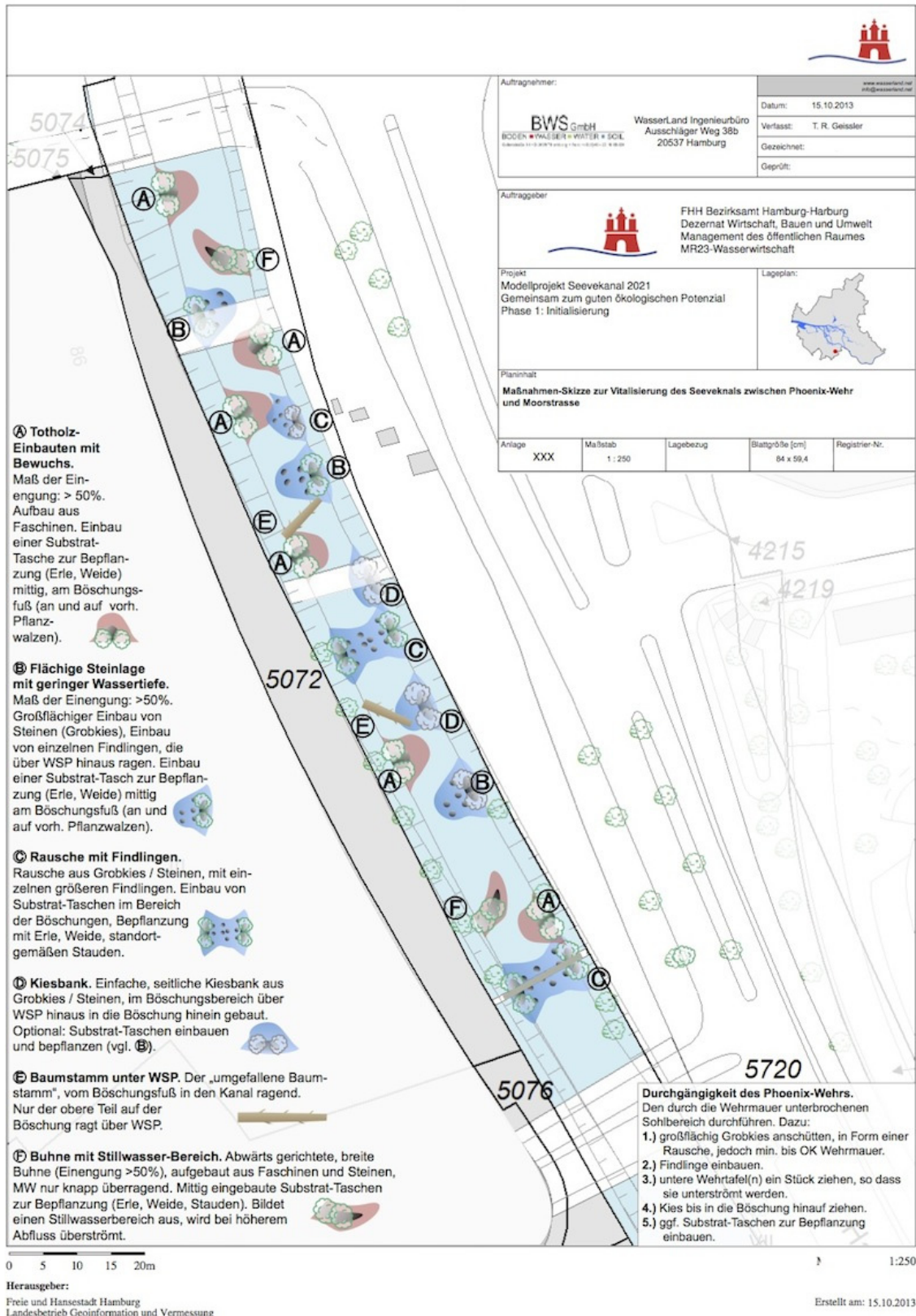


Abb. 47 Detaillierte Planungsskizze am Phoenix-Center¹⁵⁵

¹⁵⁵ http://wasserland.net/fileadmin/user_upload/media/gewaesser-integrativ/sevekanal-21/entwicklerkanal/material/2.ProjektWerkstatt/Planung-Vitalisierung-Seevekanal-Phoenix-Karte-A4.jpg
(Zugriff: 17.04.2014)

Ausblick

Die Bürgerbeteiligung am Seevekanal wurde als großer Aufwand wahrgenommen. Für das Wiederholen eines solchen Prozesses für andere Wasserrahmenrichtlinien-Maßnahmen käme es auf die Resonanz der Bevölkerung an. Am Seevekanal hätten die Verantwortlichen mehr Resonanz erwartet, zum Beispiel mehr Einwände oder Beteiligung durch die zahlreichen Kleingärtner am Seevekanal. Bei einer Neuauflage des Prozesses würden sie ihn vielleicht weniger aufwendig gestalten oder erst eine Informationsveranstaltung durchführen und prüfen wie viel Betroffenheit vorhanden ist, wie viel Konfliktpotential und wie viel Interesse. Am Seevekanal besteht viel Betroffenheit, deswegen wird das aufwendige Vorgehen von den Verantwortlichen als richtig empfunden, auch wenn der Prozess bislang erstaunlich reibungslos verlief. [Interview Bezirksamt Harburg, 18.03.2014]

6.2.5 Tarpenbek (Eimsbüttel)

Für die Bäche Tarpenbek/ Mühlenau/ Kollau wurde bereits, beauftragt durch das Bezirksamt Eimsbüttel, ein Pflege- und Entwicklungsplan erstellt. Die verbandsübergreifende AG Wasserrahmenrichtlinie (siehe Kapitel 6.4.1) bezeichnet neben der fehlenden Thematisierung der Sandfrachten und Einleitungen als auffällig, dass das PEP weder bezirksübergreifend (Eimsbüttel – Hamburg-Nord) noch länderübergreifend (Hamburg – Schleswig-Holstein) erstellt wurde. Im Gegensatz zu vielen anderen Projekten in den Bezirken ist an der Tarpenbek allerdings ein Beteiligungsprozess vor dem Bau 2015 geplant. [VAG WRRL, 18.03.2013] Eine Beteiligung bei dieser Maßnahme erscheint den Verantwortlichen sinnvoll, da bei der Tarpenbek mit den Maßnahmen in die Fläche gegangen wird. Flächen werden gekauft, ein stark genutzter Wanderweg wird verlegt und auf der einen Uferseite liegt ein Wohngebiet (andere Seite: Flughafen). Der Eingriff wird sehr massiv. Bei kleineren Maßnahmen muss man als Bezirksamt schon eher an das Verhältnis des Aufwandes für eine Bürgerbeteiligung zur Größe der Maßnahme denken. [Interview Bezirksamt Eimsbüttel A, 17.03.2014]

Im Gegensatz zum Seevekanal ist der Beteiligungsprozess noch nicht angelaufen, das Vorgehen des Bezirksamtes soll hier aber exemplarisch erläutert werden.

Im Bezirksamt Eimsbüttel gibt es zu dieser Beteiligung noch kein genaues Konzept, es befindet sich aber gerade in der Vorplanung, um mit der Kostenschätzung Gelder bei der BSU zu beantragen. Anschließend soll ein Ingenieurbüro sowohl mit der Planung als auch mit der Durchführung des Beteiligungsprozesses beauftragt werden. Es gebe in Eimsbüttel ein kleines Ingenieurbüro, welches schon viel Erfahrung in Öffentlichkeitsarbeit habe und viel mit Schulen gearbeitet hat. Andere sind auch auf Mediation spezialisiert. Das Bezirksamt stelle

so nur die Projektbetreuung dar, zeitlich könne es die Durchführung eines Beteiligungsprozesses und der Planung nicht leisten. In dem Beteiligungsprozess soll es einen öffentlichen Bürgertermin geben, auf diesem soll grob vorgestellt werden, was sich das Bezirksamt für die Tarpenbek vorstellt, und es sollen die Wünsche der Bürger abgefragt werden. Dabei gebe es einige Dinge, die man grundsätzlich nicht diskutieren könne. Ein zweiter Termin soll einen Informationsteil (Was ist schon passiert und wie wird sich das Projekt entwickeln?) umfassen und Ideen sollen eingebracht werden können. Geplant ist bereits sich mit Eike Schilling vom NABU über die Erfahrungen zur Beteiligung beim Projekt Lebendige Alster (siehe Kapitel 6.4.4) auszutauschen, welches für viele Akteure in Hamburg schon ein Modellbeispiel für Bürgerbeteiligung darstellt. [Interview Bezirksamt Eimsbüttel A, 17.03.2014]

Ziel des Beteiligungsprozesses soll sein die Bürger zu informieren und Akzeptanz für das Projekt bei ihnen zu schaffen [Interview Bezirksamt Eimsbüttel A, 17.03.2014].

6.3 Kiestopf und Bachpatenschaften

Dieser Abschnitt widmet sich dem Kiestopf und den Bachpatenschaften. Die Bachpatenschaften gibt es bereits seit den 1980er Jahren, den Kiestopf erst mit der Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie 2009. Beide legen die Grundlage für die weiteren Aktionen der Naturschutzverbände an den Bächen Hamburgs. Darunter sind die Bachaktionstage, die häufig an Gewässerabschnitten stattfinden, wo eine Bachpatenschaft besteht (zum Beispiel vom NABU, Stadtteilgruppen oder Einzelpersonen), oder auch die größeren Projekte, die neben dem Kiestopf direkt aus Geldern für die Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie von der Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt mitfinanziert werden (siehe Kapitel 6.4). Die Bachaktionstage ziehen wiederum Teilnehmende an, die erst mal nur schnuppern möchten, bei denen aber unter Umständen der Wunsch nach einer Bachpatenschaft geweckt wird. [Fragebogen Rabe, Tent, Schröder, 20.03.2014]

6.3.1 Bachpatenschaften

„Die Verantwortung für ein Gewässer bleibt aber bei den zuständigen Fachdienststellen.

Es ist daher erforderlich, dass alle Aktivitäten der Bachpaten, die zur Umgestaltung des Gewässers führen, vorher mit den zuständigen Dienststellen abgesprochen werden.

*Auch hierbei sind Ihnen die Bachpatenbetreuer behilflich. **Dabei gilt für die Verwaltung die Devise, die Initiativen der Bachpaten soweit irgend möglich zu fördern.**“*

[Baubehörde Hamburg, 1992]

Insbesondere durch den BUND kam in den 1980er Jahren die Idee von Gewässerpatenschaften in Deutschland auf [Bachläufer, 2006]. Es wurde erkannt, dass die städtischen Gewässer bedeutende Lebensräume darstellen aus denen schon viele Pflanzen- und Tierarten verschwunden sind. Dem sollte entgegen gewirkt werden [Baubehörde Hamburg, 1990]. 1984 wurde eine *Fachliche Weisung für den naturnahen Ausbau von Gewässern* erlassen (ebenso in anderen Bundesländern) [Bachläufer, 2006; Rabe, 24./25.04.2009]. „Soweit es in einer Großstadt möglich ist, sollen die Hamburger Gewässer naturnah erhalten bleiben oder naturnäher gestaltet werden bzw. ihrer natürlichen Entwicklung überlassen bleiben.“ [Baubehörde Hamburg, 1990]

1985 übernahm der BUND eine Patenschaft für den Bornbach in Langenhorn (Bezirk Hamburg-Nord). Ebenso wie die in Naturschutzgebieten liegenden Gewässer wurden davor bereits zwei Regenrückhaltebecken von Naturschutzverbänden betreut [Fragebogen Rabe, Tent, Schröder, 20.03.2014; Baubehörde Hamburg, 1990]. Möglicherweise geht die Idee der Bachpatenschaften auf die schon sehr lange vorhandene Betreuung von Naturschutzgebieten durch Naturschutzvereine zurück. Die Betreuung durch Naturschutzvereine entwickelte sich schon durch das Reichsnaturschutzgesetz von 1935, da die Vereine erwirkt hätten, dass Gebiete unter Naturschutz gestellt werden¹⁵⁶ [Interview Bezirksamt Wandsbek, 18.03.2014]. Eine „Studie zur Einführung von Gewässerpatenschaften in Hamburg“ wurde von der Umweltbehörde in Auftrag gegeben und die Bauämter der Bezirke begannen mit der konzeptionellen Planung von möglichen Bachpatenschaften in Bezirken [Bachläufer, 2006]. „Im Konsens zwischen Umweltbehörde und Baubehörde hat die Baubehörde dann die Funktion als Fachbehörde übernommen.“ [Bachläufer, 2006] 1986¹⁵⁷ wurde dann durch die Baubehörde, Amt für Wasserwirtschaft, offiziell die Möglichkeit geschaffen, dass Vereine, Verbände oder Einzelpersonen die Betreuung einzelner Gewässerabschnitte übernehmen können [Baubehörde Hamburg, 1990; Bachläufer, 2006]. In einem ersten Faltblatt zu Bachpatenschaften wurde dafür geworben [Bachläufer, 2006; Fragebogen Rabe, Tent, Schröder, 20.03.2014]. Im Bezirk Wandsbek besteht die älteste Bachpatenschaft an der Wandse, die 1986 der NABU übernommen hat, dort fanden dann vorzugsweise auch Bachaktionstage statt (siehe Kapitel 6.4.2). Die erste Schul-Bachpatenschaft im selben Bezirk ist auf den 1. Januar 1987 zu datieren. Der Bezirk Wandsbek hat sich schon frühzeitig zum naturnahen Ausbau bekannt. [Interview Bezirksamt Wandsbek, 18.03.2014; Fragebogen Rabe, Tent, Schröder, 20.03.2014]

¹⁵⁶ Es handelt sich um eine geäußerte Vermutung des Interviewpartners, die rechtlich nicht überprüft wurde.

¹⁵⁷ Gemäß Dr. Ludwig Tent wurden die Bachpatenschaften in diesem Zeitraum bundesweit initiiert [Fragebogen Rabe, Tent, Schröder, 20.03.2014].

Ab 1987/88 wurden im Rahmen von Arbeits-Beschaffungs-Maßnahmen Bachpatenbetreuer bei den Bezirken eingestellt, entweder in den Tiefbauabteilungen oder in den neu entstandenen Abteilungen für Umweltschutz. Bezirke mit Bachpatenbetreuern waren Altona, Eimsbüttel, Wandsbek und Harburg, die für die fachliche Betreuung Biologen einstellten [Baubehörde Hamburg, 1990; Bachläufer, 2006]. Die Betreuer organisierten zusammen mit der Baubehörde in regelmäßigen Abständen Seminare für Bachpaten, die Themen theoretischer und praktischer Natur rund ums Gewässer abdeckten. Außerdem gab es eine Ausstellung über Bachpatenschaften, die auf dem „Wassermarkt“, in der Volkshochschule und verschiedenen Bezirksämtern gezeigt wurde [Baubehörde Hamburg, 1990].

An den rund 800 km Gewässernetzlänge (ohne zahlreiche namenlose Gräben und Stillgewässer) in Hamburg, die nur selten natürliche Quellen aufweisen, sondern überwiegend durch Regenwassersiele gespeist werden [Baubehörde Hamburg, 1990], können alle aktiv werden, die an einer längerfristigen Zusammenarbeit interessiert sind (nicht unter 2 Jahre). Für die naturnahe Entwicklung ist die Unterstützung der Bürger notwendig. Bei Übernahme einer Bachpatenschaft wird mit Hilfe der Bachpatenbetreuung aus Baubehörde oder Bezirk eine Vereinbarung mit der Tiefbauabteilung des jeweiligen Bezirkes geschlossen. [Baubehörde Hamburg, 1990] In Frage kommen als Paten Vereine, Verbände, Schulklassen, Jugendgruppen und Einzelpersonen, inzwischen finden sich auch Kitas, Gruppen von Bürgern und Naturschutzgruppen als Bachpaten [Baubehörde Hamburg, 1990; Rabe, Tent, 19.09.2012]. Als „Patenkinder“ sind Bäche, Teiche und Hochwasserrückhaltebecken in Betracht zu ziehen, die sich im Eigentum der Stadt Hamburg befinden und nicht in Naturschutzgebieten liegen, als Naturdenkmal ausgewiesen oder verpachtet sind [Baubehörde Hamburg, 1990 und 1992]. Je nach Bezirk und örtlichen Gegebenheiten variiert auch die Zahl möglicher Gewässer/ -abschnitte, die für eine Bachpatenschaft in Frage kommen [Interview Bezirksamt Wandsbek, 18.03.2014].

Die möglichen Aktivitäten der Bachpaten können je nach ihren Wünschen von Beobachtung über Pflege bis zur naturnahen Unterhaltung und Gestaltung ihres Gewässerabschnittes reichen [Baubehörde Hamburg, 1990]. Der jeweilige Umfang wird in der am Beginn getroffenen Vereinbarung festgelegt und kann später bei Bedarf angepasst werden. Je nach Art der Arbeiten müssen diese mit den Fachdienststellen abgesprochen werden [Baubehörde Hamburg, 1990] und unterliegen den üblichen Regeln zu Genehmigungsverfahren. Die meisten Arbeiten können aber unkompliziert im Rahmen der Unterhaltung vorgenommen werden. Die Verantwortung für die Gewässer verbleibt bei den Fachdienststellen, es werden keine hoheitlichen Befugnisse übertragen. Ebenso stehen keine finanziellen Mittel zur

Bezahlung der Arbeiten der Bachpaten zur Verfügung, die Bezirksämter können lediglich mit der Bereitstellung von Materialien, Müllcontainern oder Pflanzen unterstützen [Baubehörde Hamburg, 1990]. Unter diesen Bedingungen sind folgende ehrenamtliche Aktivitäten nach Absprachen durch die Bachpaten am Gewässer möglich:

- Beginn der Patenschaft: Erfassung des Ist-Zustandes
 - äußere Gestalt (bei trockenem und Niederschlagswetter),
 - Art der Uferbefestigung,
 - mögliche Einleitungen und ähnliches
 - Flora und Fauna (zum späteren Nachweis der Verbesserung des Lebensraumes)
- regelmäßige Beobachtung (schnelles Melden besonderer Vorkommnisse an zuständige Wasserbehörden: Frühwarnnetz)
- Ableitung von Verbesserungsvorschlägen
- Untersuchungen (zum Beispiel im Schulunterricht)
- Pflege- und Pflanzplan für Ufergehölze und –stauden (standortgerecht und einheimisch) erstellen und gegebenenfalls umsetzen
- Entfernen nicht mehr benötigter Uferbefestigungen aus Bongossiholz
- Entfernung von Uferverbau: zum Beispiel Rasengittersteine
- Erhöhung der Strukturvielfalt im Gewässer, z.B. durch Störsteine, Verengungen oder Erweiterungen des Gewässerbettes o.ä.
- Arbeiten im Niedrigwasserprofil (unproblematisch für Hochwasserschutz)
- Abflachen der Ufer
- Reinigungsaktionen; Müllsammeln
- Neophyten-Bekämpfung: u.a. Riesenbärenklau, Drüsiges Springkraut, Japanischer Knöterich
- Bewusstsein für den Schutz der Natur in der Öffentlichkeit fördern
 - Zusammenstellung und Organisation einer Ausstellung
 - Anbieten von Führungen am Gewässer
 - Vorträge halten
 - Information der Presse bei geplanten Aktionen (z.B. Pflanzmaßnahmen, Müllsammelaktionen)

[Baubehörde Hamburg, 1990 und 1992; NABU Hamburg Bachpatenschaften, o. J.; Interview Bezirksamt Wandsbek, 18.03.2014; Rabe, Tent, 19.09.2012]

Da der Bezirk Wandsbek noch eine eigene Bachpatenbetreuung hat, soll nun hier exemplarisch das Vorgehen bei Bachpatenschaften erläutert werden. Es wurde bereits im Vorwege mit der Unterhaltung abgestimmt, welche Bachabschnitte überhaupt für Maßnahmen und Bachpatenschaften geeignet sind. Auch in Wandsbek gibt es Senatsgewässer, wie die Binnenalster, wo die Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt und Landesbetriebe zuständig sind, da ist es schwierig Bachpatenschaften zu vergeben [Interview Bezirksamt Wandsbek, 18.03.2014].

Vor der Vergabe der Bachpatenschaft wird abgefragt, ob Interesse an einem bestimmten Bachabschnitt besteht und ob es sonstige Wünsche gibt beziehungsweise wie die Möglichkeiten des Bachpaten aussehen. Dann werden zusammen mit einer Begehung des Bachabschnittes mögliche Tätigkeiten besprochen. *„Die Bachpatenaktivitäten sind ehrenamtlich, damit freiwillig. Der Bachpate soll sich nicht verpflichtet fühlen, eine Liste abzuarbeiten‘. Wir freuen uns über alles was umgesetzt wird und das ist i.d.R. viel.“* [Fragebogen Rabe, Tent, Schröder, 20.03.2014] Dann wird eine Vereinbarung mit Zielen getroffen, bei Kindergartengruppen kann dies nur „Beobachten“ bedeuten, bei Bachpaten des NABU können das fast professionelle Ziele im Rahmen der Herstellung des standorttypischen Lebensraumes sein [Fragebogen Rabe, Tent, Schröder, 20.03.2014; Interview Bezirksamt Wandsbek, 18.03.2014]. Der Bachpatenvertrag kann unkompliziert zu einem späteren Zeitpunkt ergänzt werden.

Inzwischen melden sich als Bachpaten schon fast keine absoluten Laien mehr, die Interessierten haben immer schon irgendwo Erfahrungen gesammelt [Interview Bezirksamt Wandsbek, 18.03.2014], wie das zum Beispiel bei Bachaktionstagen möglich ist.

Sofern die konkreten Dinge nicht schon im Bachpatenvertrag festgeschrieben sind oder die Maßnahmen aufwändiger sind, wie Strukturverbesserungen, wird beispielsweise eine Skizze für das Vorhaben erstellt und mit der Bachpatenbetreuung abgesprochen, diese bestellt dann das nötige Material. Für solche Aktionen ist häufig ein Monat Vorlaufzeit notwendig, es können aber auch mal drei Monate werden, sofern noch Abstimmungen mit anderen Stellen vorgenommen werden müssen. Dies kann bei Aktionen mit Firmen vorkommen. Es gibt ein NABU-Mitglied, welches sich extra auf die Betreuung solcher Events mit Firmen spezialisiert hat. [Interview Bezirksamt Wandsbek, 18.03.2014]

Die Bachpatenbetreuung hat auch schon Ideenskizzen in der Schublade, wie beispielsweise eine Niedrigwassereinengung mit Gehölzen aussehen kann und wie ein Querriegel. Diese können von den Paten genutzt werden. Das Projekt „Lebendige Alster“ (siehe Kapitel 6.4.4), welches auch Maßnahmen im Rahmen von Bachpatenschaften durchführt, plant ebenso

aufwendigere Vorhaben mit Skizzen und Planungen, die manchmal auf ein Plan-genehmigungsverfahren hinauslaufen. Manche Bachpaten übernehmen auch Unterhaltungs-aufgaben, dafür werden die entsprechenden Abschnitte dann aus dem Unterhaltungs-programm des Gewässerunterhalters rausgenommen (zum Beispiel die Mahd). Unterhalter haben sich gegen solche Maßnahmen nur im Einzelfall gesperrt. Sollte es damit Probleme geben oder der Bachpate doch seine freiwillig übernommenen Aufgaben nicht schaffen, dann wird der Vertrag wieder geändert. Vereinzelt gab es auch mal Engpässe für die Unterhaltung, weil zu viele Stauden gepflanzt wurden, dies wurde dann nachgearbeitet – entweder durch die Bachpaten selbst oder im Zweifel durch das Bezirksamt, welches der Unterhaltungspflichtige nach dem Gesetz bleibt. [Fragebogen Rabe, Tent, Schröder, 20.03.2014; Interview Bezirksamt Wandsbek, 18.03.2014]

Gerade die ehrenamtlich investierte Arbeitskraft für das Müllsammeln, das Beobachten, die Vegetationspflege und auch bei den Einbauten stellt eine wertvolle Hilfe für das Bezirksamt dar. [Interview Bezirksamt Wandsbek, 18.03.2014]



Die Einzelaktionen werden mit einem Dokumentationsblatt festgehalten, auf dem die Maßnahmen stichwortartig festgehalten sind und der Zustand vorher und nachher fotografisch dokumentiert wird (siehe Abb. 48) [Fragebogen Rabe, Tent, Schröder, 20.03.2014; Interview Bezirksamt Wandsbek, 18.03.2014].

Aktiv nach Bachpaten suchen muss die Bachpatenbetreuung in Wandsbek nicht mehr. Es wurden bereits viele Patenschaften vergeben, die viel geschafft haben und so auch zu einer optischen Aufwertung der Bäche beigetragen haben, die sehr positiv von den Bürgern wahrgenommen wird. Es werden regelmäßig auch durch die Multiplikatoren in Gruppen und Schulen neue Patenschaften abgeschlossen. Zudem ist das Bezirksamt mit dem Thema Bachpatenschaften auf Veranstaltungen präsent und einzelne Aktionen werden immer wieder von der lokalen Presse aufgenommen. [Fragebogen Rabe, Tent, Schröder, 20.03.2014]

„Wir wollen die Bachpaten nicht bremsen sondern versuchen sie soweit zu unterstützen, dass sie das umsetzen können, was sie sich vorstellen und was möglich ist.“

[Fragebogen Rabe, Tent, Schröder, 20.03.2014]

Freie und Hansestadt Hamburg Bezirk Wandsbek										ID:	11	2012	Datum:	21.04.2012
Gewässer:	Seebek			Bereich:	u. Bramfelder Redder			Absehnitt:	3620		OWK:	a_17		
Akteur:	Ehrenamtliche + Övert			Flurstück:	1102		Gemarkung:	Stelshoop						
Art der Aktion:	Strukturverbesserung, Einbau v. Strömungsklemm aus Kies, Stein und Totholz													
Material:	Kies [t] 2/8	8/16	2,05	16/32	3,05	Steine [t]	30/60	60/150	3	100/200	100/400	Totholz	x	
Pflanzungen:	Uferstauden [n]	Pflanzmat. [m²]	Sträucher [n]	Ballen [n]	Erlen [n]	Bäume [n]	Arten:							
Entfernt:	Raseng.-steine	Bong.-Stetter	Bong.-Stecken	Bongosaal-Vlies	andere	Neophyten:	R.-Bärenklau	Dr. Springkraut	Jap. Knöterich					
Hindernisse entfernt:	Sonstiges:													

Dateiname:	20120421_v.jpg	Datum:	2004_feb	Dateiname:	20120421_n.jpg	Datum:	20120912
bachaufwärts	bachabwärts			bachaufwärts	bachabwärts	x	

Abb. 48 Maßnahmen-Dokumentationsbogen¹⁵⁸

Im Jahr 1990 zählte die Baubehörde 75 Bachpatenschaften mit mindestens 300 Bürgern (Patenschaften in Gruppen) für rund 62 km Gewässerstrecke [Baubehörde Hamburg, 1990]. Im Jahr 1992 wuchs die Zahl auf über 90 Patenschaften mit vielen Vereinen und Privatpersonen [Baubehörde Hamburg, 1992]. Zum 20jährigen Jubiläum der Bachpatenschaften 2006 zählte der Bachläufer mehr als 1000 beteiligte Bürger¹⁵⁹ [Bachläufer, 2006]. Das Bezirksamt Wandsbek zählt 2014 ca. 90 Bachpatenabschnitte (darunter ca. 30 Schulbachpatenschaften), welche ungefähr ein Sechstel der Gewässerstrecke des Bezirkes (ca. 400 km) abdecken [Interview Bezirksamt Wandsbek, 18.03.2014].

Und viele Erfolge können verbucht werden. Es wurden Gewässerabschnitte renaturiert und weitere Aktivitäten auf den Weg gebracht. Nach dem Einsatz von Bachpaten in Wandsbek zur Entfernung der gesundheitsgefährdenden Pflanze Riesenbärenklau, wurden Eindämmungsmaßnahmen von einem Beschäftigungsträger übernommen und das Thema ist hamburgweit auf die Agenda gekommen. Aus der Bachpatenschaft an der Seebek entwickelte sich das Projekt Eisvogel, welches sich dann noch auf den Bach Osterbek ausweitete (siehe Kapitel 6.4.3). [Bachläufer, 2006] Auch das Projekt „Forelle 2010“¹⁶⁰ (Initiator Dr. Ludwig Tent)

¹⁵⁸ [Interview Bezirksamt Wandsbek, 18.03.2014]

¹⁵⁹ Ohne Angaben, ob es sich um die Zahl der Patenschaften handelt oder die Zahl der in Patenschaften involvierten Bürger. Letzteres ist allerdings aufgrund der Zahlen in Wandsbek wahrscheinlicher.

¹⁶⁰ Auf das Projekt Forelle 2010 wird in dieser Arbeit nicht näher eingegangen, da es nicht im Rahmen der Wasserrahmenrichtlinie entwickelt wurde. Trotzdem verfolgt es mit der Wiederansiedlung der Forelle ähnliche Ziele an den Gewässern. Infos zum Beispiel unter: <http://www.hamburg.de/forelle/>

wurde mit Bachpaten umgesetzt, wo zum Beispiel die NAJU mit ihrer Bachpatenschaft an der Wandse länger aktiv war [Bachläufer, 2006; NABU Hamburg Bachpatenschaften, o. J.].

Für die Bezirksämter sind zwar noch Ansprechpartner für Bachpatenschaften angegeben [NABU Hamburg Bachpatenschaften, o. J.; Bachläufer, 2006; Webseite¹⁶¹], aber mittlerweile ist Wandsbek der einzige Bezirk der noch eine volle Stelle für die Bachpatenbetreuung hat, und die Betreuung in dem oben beschriebenen Umfang erfordert auch eine Vollzeitstelle. Die Stelle ist in diesem Falle nicht in der Abteilung Wasserwirtschaft angesiedelt sondern in der Abteilung Umweltschutz unter der Leitung von Dr. Ludwig Tent. Dies ist auch einer der vermuteten Gründe, warum diese Stelle noch existiert: *„Einsatz von Dr. Tent würde ich sagen!“* [Interview Bezirksamt Wandsbek, 18.03.2014] Durch die bereits vorhandene Menge der Patenschaften konnte bei der Bezirksamtsleitung auch gut argumentiert werden, dass die Stelle benötigt wird. Mit dem Projekt Forelle 2010 im Rahmen des hamburgischen Artenschutzprogramms, wurde das Bewusstsein für solche Themen in der Bezirkspolitik und der Verwaltung verankert. [Interview Bezirksamt Wandsbek, 18.03.2014]

Die Stelle der Bachpatenbetreuung ist zwar nicht in der Abteilung Wasserwirtschaft angesiedelt, sondern in der Abteilung Umweltschutz, aber es findet eine enge Zusammenarbeit statt. Die Wasserwirtschaft ist froh, dass es eine Stelle für die Bachpatenbetreuung gibt: *„Letztlich sagen wir auch, dass was Frau Rabe tut, entlastet uns als Wasserwirtschaft. Im Grunde müssten wir die Sache selbst machen, die Bachpatenschaften. Als Unterhaltungsverpflichteter wären wir eigentlich selbst verpflichtet diese ganzen Maßnahmen durchzuführen.“* [Interview Bezirksamt Wandsbek, 18.03.2014]

In anderen Bezirken wird die Bachpatenbetreuung teilweise aus der Wasserwirtschaft heraus durchgeführt. Eimsbüttel beispielsweise ist nur halb so groß wie Wandsbek, habe weniger Gewässer und es gebe deswegen einen geringeren Betreuungsumfang und weniger Bachpaten [Interview Bezirksamt Wandsbek, 18.03.2014]. Im Bezirksamt Eimsbüttel werden Bachpatenschaften kritisch gesehen, da eine Betreuung mit dem vorhandenen Personal nicht geleistet werden kann auch wenn man gerne mehr machen würde. *„Wenn sich eine Schule meldet und sagt, sie möchten Untersuchungen machen, dann muss die Schule einen Lehrer haben, der Untersuchungen machen kann, das Bezirksamt kann ihnen nur Material geben (Kies, Müllsäcke).“* Bis vor 12 Jahren gab es auch in Eimsbüttel noch eine Bachpatenbetreuung. Aktionen mit Schulen wie in Wandsbek oder Harburg seien in Eimsbüttel personell nicht möglich. [Interview Bezirksamt Eimsbüttel B, 17.03.2014] In

¹⁶¹ <http://www.hamburg.de/wandsbek/bachlaeufer-kontakt/>

Harburg gibt es ebenfalls keine eigene Stelle für Bachpatenschaften, Aktionen mit Schulen werden aber über ein Ingenieurbüro mit anderen Maßnahmen zusammen beauftragt. Bei den Schul-Bachpaten, haben die Schulen eigene Gelder für die Betreuung (zum Beispiel von Untersuchungen) und durch die Beauftragung über das Ingenieurbüro werden die restlichen Kosten über den Wasserrahmenrichtlinien-Titel der BSU abgedeckt. [Interview Bezirksamt Harburg, 18.03.2014]

Gemäß dem NABU liege die Abschaffung der Bachpatenbetreuungen am mangelnden Geld, zu Beginn der Bachpatenbetreuung gab es noch in jedem Bezirk eine Stelle dafür und 20000 Mark jährlich für Maßnahmen [NABU Hamburg Bachpatenschaften, o. J.].

Trotzdessen es keine extra Betreuung gibt, gebe es wohl in allen Bezirken Bachpatenschaften, wenn auch in erheblich geringerem Umfang als in Wandsbek [Interview Bezirksamt Wandsbek, 18.03.2014]. „*Offen sind alle Bezirke für die Vergabe von Bachpatenschaften. Da nicht überall geeignete Bäche sind, ist die Verteilung der Bachpatenschaften auch nicht gleichmäßig.*“ [Fragebogen Rabe, Tent, Schröder, 20.03.2014]

Gemäß dem NABU liege das am mangelnden Geld, zu Beginn der Bachpatenbetreuung gab es noch in jedem Bezirk eine Stelle dafür und 20000 Mark jährlich für Maßnahmen [NABU Hamburg Bachpatenschaften, o. J.].

6.3.2 Kiestopf

Der Kiestopf entstand aus dem Bedürfnis heraus die Bachpaten zu unterstützen [Interview Bezirksamt Wandsbek, 18.03.2014]. Er soll es interessierten Vereinen und anderen ermöglichen Mittel für qualifizierte Maßnahmen beim zuständigen Bezirksamt unbürokratisch einzuwerben [Fragebogen Rabe, Tent, Schröder, 20.03.2014]. Informelle Absprachen auf kurzen Wegen sind dabei üblich. Die aus dem Kiestopf finanzierten Maßnahmen finden im Rahmen der Unterhaltung statt und sollen die ökologische Funktionsfähigkeit erhalten und fördern. Dies ist möglich, weil die Maßnahmen im Niedrigwassermaßstab umgesetzt werden, so dass keine Hochwassereinengung erfolgt. [Interview Bezirksamt Wandsbek, 18.03.2014] Da es sich um Gewässer im Eigentum der Hansestadt handelt, ist nur eine Abstimmung zwischen dem Aktionsträger, der Wasserwirtschaft und der Bachpatenbetreuung (sofern vorhanden) notwendig. Diese Aktionsträger können Naturschutzverbände (im Rahmen der Projekte (siehe unten) oder bei Bachaktionstagen), Bachpaten oder die Bachpatenbetreuung selbst bei einer Aktion mit Firmen sein [Fragebogen Rabe, Tent, Schröder, 20.03.2014].

Eingerichtet wurde der Kiestopf 2009 mit Beginn der baulichen Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie in Hamburg. Er speist sich aus Geldern für die Wasserrahmenrichtlinie. Vorher wurden solche Maßnahmen mit Gehölzen und Kies aus dem Gewässerunterhaltungs-

titel bezahlt. In Einzelfällen gab es dies vermutlich auch in anderen Bezirken als Wandsbek. Dies konnte aber bei weitem nicht den Umfang haben wie ab 2009, wo die Bachpatenttätigkeiten unabhängig von anderen Budgets wurden. Vor der Einführung des Kiestopfes konnten Schäden durch Hochwasser und Sturm dazu führen, dass aus den Geldern für die Unterhaltung keine kleinen Maßnahmen durch Bachpaten oder bei Bachaktionstagen mehr finanziert werden konnten. [Interview Bezirksamt Wandsbek, 18.03.2014]

Die Idee für den Kiestopf hatte Dr. Ludwig Tent (Abteilung Naturschutz des Bezirksamtes Wandsbek) durch Kontakte nach Dänemark, die dort schon Anfang der 2000er Jahre auf diese Weise kleinere Maßnahmen finanziert haben. Durch ihn wurden solche Maßnahmen bereits Anfang der 2000er Jahre im Arbeitskreis Wasserrahmenrichtlinie diskutiert (siehe Kapitel 6.1.1) [Interview Bezirksamt Wandsbek, 18.03.2014]: über „*schlanke Möglichkeiten zur Finanzierung erwünschter Gewässerverbesserungen durch Dritte*“. Zu Beginn haben neben Wandsbek vier weitere Bezirke vom Kiestopf Gebrauch gemacht. [Fragebogen Rabe, Tent, Schröder, 20.03.2014] Inzwischen gibt Wandsbek rund 20000 Euro pro Jahr für Kiestopf-Projekte aus [Interview Bezirksamt Wandsbek, 18.03.2014]. Das Bezirksamt Harburg gibt an, dass 5000 Euro pro Jahr aus dem Kiestopf zur Verfügung stehen, die aufgestockt werden könnten [Interview Bezirksamt Harburg, 18.03.2014]. Die hohe Summe in Wandsbek ergibt sich vermutlich aus der hohen Zahl an Bachpatenschaften und der vorhandenen Bachpatenbetreuung, die selbst auch Aktionen mit Firmen unter Nutzung des Kiestopfes durchführt [Fragebogen Rabe, Tent, Schröder, 20.03.2014]. Das Bezirksamt Eimsbüttel gibt an, dass der Kiestopf theoretisch auch vom Bezirksamt zusammen mit einer Firma genutzt werden könnte, dass der Kiestopf aber zur Unterstützung der Bachaktionstage da sei [Interview Bezirksamt Eimsbüttel A, 17.03.2014]. Zudem gibt es in Eimsbüttel keine Bachpatenbetreuung, die solche Aktionen forcieren könnte.

6.4 Naturschutzverbände/ Ehrenamtliche Aktivitäten

„Wir haben Maßnahmvorschläge gemacht, um zu zeigen, hier könnt ihr was machen und wir haben selbst Projekte umgesetzt und es gezeigt.“

[Interview NABU Hamburg, 17.03.2014]

In Hamburg sind sowohl Naturschutzverbände als auch Ehrenamtliche sehr aktiv im Gewässerschutz und in Themen, die damit zusammenhängen. Neben den schon erwähnten Bachpatenschaften und dem eigens gegründeten Kiestopf zu ihrer Unterstützung ist dies vermutlich auf zwei Dinge zurückzuführen. Zum einen gibt es seit 2005 beim NABU Hamburg eine eigene Stelle für den Gewässerschutz. Viele Aktivitäten, die im Folgenden noch beschrieben werden (Verbandsübergreifende AG Wasserrahmenrichtlinie, Bach-

aktionstage, Projekt Lebendige Alster) wären ohne diese Stelle vermutlich nicht initiiert worden. Die Stelle ist damals wie heute zu 100 % projektgeldfinanziert. Die Stelle von Eike Schilling, dem jetzigen Gewässerschutzreferenten, wird als halbe Stelle über das Projekt lebendige Alster finanziert und die andere Hälfte über eine weitere Stiftung zur Förderung der Bachaktionstage und der Lobbyarbeit. Dafür muss jedes Jahr ein neuer Antrag gestellt werden. [Interview NABU Hamburg, 17.03.2014] Mittlerweile gibt es sogar zwei Gewässerschutzreferenten beim NABU. Beide begleiten gemeinsam die Bachaktionstage und steuern die Eingaben zu Stellungnahmen im Rahmen der Verbandsbeteiligung. Andreas Lampe, der zweite Gewässerschutzreferent kümmert sich außerdem um das Projekt an der Seebek und der Osterbek. [Interview NABU Hamburg, 17.03.2014]

Die zwei größten Forderungen des ersten Gewässerschutzreferenten Tobias Ernst (2005-2008) waren die Einführung der gesplitteten Abwassergebühr und die Durchgängigkeit der Alster, ersteres wurde bereits durch die Behörden/ Hamburg Wasser umgesetzt und letzteres befindet sich gerade im Bau. Seit Eike Schilling (Dezember 2008) hat sich die Zusammenarbeit zwischen den Verbänden und der Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt deutlich verbessert. [Interview NABU Hamburg, 17.03.2014]

Zum zweiten nutzen die Sachbearbeiter in der Wasserwirtschaft der Bezirksamter ihre Spielräume. Jeder Vorhabensträger muss sich zwar selbst kümmern, wenn Ausnahmegenehmigungen für den Artschutz eingeholt werden müssen oder wenn es Fragen bezüglich des Kampfmittelräumdienstes¹⁶² (langwierig), des Bodenschutzes oder des Wasserrechtes gibt, aber meistens Bedarf es nur der Zustimmung der Bezirksamtsmitarbeiter (Abstimmung) und keines aufwendigen Genehmigungsverfahrens (im Falle eines Gewässerausbaus). Der *„NABU hat bei uns noch nie eine so große Maßnahme geplant, das wir sie als Ausbau gewertet hätten“*. Dadurch ist die Umsetzung von kleinen Maßnahmen durch Ehrenamtliche sehr unkompliziert. [Interview Bezirksamt Eimsbüttel A, 17.03.2014]

Auch in Harburg werden Strukturmaßnahmen nicht als genehmigungspflichtig betrachtet, auch wenn man sie nach dem neuen Wasserhaushaltsgesetz eventuell als genehmigungspflichtig betrachten könnte [Interview Bezirksamt Harburg, 18.03.2014].

In den folgenden Unterkapiteln werden die größten ehrenamtlich organisierten Projekte und der Hauptarbeitskreis der Verbände und Ehrenamtlichen, die verbandsübergreifende AG Wasserrahmenrichtlinie, erläutert. Es sei aber noch erwähnt, dass im Jahr 2005 eine

¹⁶² Untersuchungen durch den Kampfmittelräumdienst werden notwendig, wenn schwere Maschinen verwendet werden oder zum Beispiel Pflöcke in den Boden gerammt werden. Das Verfahren zur Untersuchung nimmt meist mehrere Monate bis Jahre in Anspruch bevor die Maßnahme genehmigt wird. [Interview Bezirksamt Eimsbüttel A, 17.03.2014]

Veranstaltungsreihe¹⁶³ zum Thema Gewässerrenaturierung in Ballungsgebieten initiiert wurde, in der alle zwei Monate Vorträge gehalten wurden, zum Beispiel zu Fischpässen und Sohlgleiten und zu Praxisbeispielen. Diese sollte den Ehrenamtlichen und Interessierten gewässerökologische Kenntnisse vermitteln. [AG WRRL-Fachfragen, 22.04.2005; AG WRRL-Fachfragen, 30.06.2005; AG WRRL-West, 05.07.2005]. Heute existiert diese Veranstaltungsreihe nicht mehr, aber die Gewässerschutzreferenten stehen auf Anfrage bereit zum Beispiel NABU-Gruppen notwendiges Wissen zu vermitteln [Interview NABU Hamburg, 17.03.2014].

6.4.1 Verbandsübergreifende AG Wasserrahmenrichtlinie (VAG WRRL)

Die verbandsübergreifende AG Wasserrahmenrichtlinie (VAG WRRL) entstand 2005 unter Leitung des Gewässerschutzreferenten Tobias Ernst des NABU Hamburg als AG WRRL-Fachfragen und hat den Anspruch die Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie in Hamburg durch die Behörden kritisch zu begleiten. Den Namen verbandsübergreifende AG WRRL¹⁶⁴ trägt sie seit 2008 und Anfang 2009 hat Eike Schilling als neuer Gewässerschutzreferent beim NABU die Leitung der AG übernommen. [Interview NABU Hamburg, 17.03.2014; VAG WRRL, 16.12.2008]

Teilnehmer an der Arbeitsgruppe sind verschiedene Mitglieder des NABU, des BUND, des Botanischen Vereins und einige Privatleute [Interview NABU Hamburg, 17.03.2014], Vertreter der Schutzgemeinschaft Deutscher Wald Landesverband Hamburg e.V. und des Angelsport-Verbandes Hamburg e.V. nahmen an den AG Sitzungen ab 2009 teil [VAG WRRL, 29.01.2009]. Bei den einzelnen Sitzungen, circa alle zwei Monate (später nur noch alle 3 Monate), schwanken die Teilnehmerzahlen zwischen 4 und 8. Die Teilnehmer sind vom Hintergrund her Biologen, Bioökologen, Fischereibiologen, Förster und Geoökologen oder gänzlich fachfremd aber gut in die Thematik eingearbeitet. Ingenieure sind nicht unter den Teilnehmern. [Interview NABU Hamburg, 17.03.2014]

Im Laufe der Zeit haben sich auch die Themenschwerpunkte in der AG geändert. In den ersten Jahren lag der Schwerpunkt zum einen auf der Erstellung von fachlichen und politischen Stellungnahmen¹⁶⁵, verbandsübergreifend erarbeiteten Positionierungen [AG WRRL-Fachfragen, 30.05.2006]. Die politischen Stellungnahmen, gerichtet beispielsweise an die Senatorin (Behördenleitung), hatten Themen wie die Bereitstellung von Finanzmitteln, Personal und die mangelnde Öffentlichkeitsarbeit zum Inhalt, Themen grundsätzlicher Natur

¹⁶³ Unklar ist bis wann genau diese Veranstaltungsreihe fortgesetzt wurde.

¹⁶⁴ Sehr zeitig hieß sie bereits verbandsübergreifende AG WRRL-Fachfragen.

¹⁶⁵ Die Erstellung von Stellungnahmen sollte in etwa alle drei Monate erfolgen [AG WRRL-Fachfragen, 11.05.2005].

die Rahmenbedingungen betreffend, die politisch zu klären sind. Die fachlichen Stellungnahmen richteten sich an die Abteilung Wasserwirtschaft (vormals Abteilung Gewässerschutz) der Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt und bezogen Position zu konkreten Aspekten, wie die Erstellung der wichtigen Wasserbewirtschaftungsfragen, die Erstellung der Maßnahmenlisten und die Ausweisung der Gewässer als erheblich verändert. [Interview NABU Hamburg, 17.03.2014; alle Protokolle und Stellungnahmen]

Zum anderen bildeten vor 2007 konkrete Maßnahmenvorschläge einen Schwerpunkt der AG, man wollte damit die Behörden zu mehr Aktivität anregen. Die Vorschläge und Maßnahmen wurden anfangs in den ebenfalls 2005 gegründeten AGs West, Mitte und Ost erarbeitet und dann abschließend von der AG Fachfragen diskutiert und gegebenenfalls überarbeitet. Anschließend wurden sie an die Bezirke und die BSU zur Aufnahme in den Katalog vorgezogener Maßnahmen weitergegeben [AG WRRL-Ost, 15.06.2005]. Einige Vorschläge haben die Bezirke auch versucht direkt umzusetzen (zum Beispiel Ertüchtigung der Fischtreppe Steinfurths Diek) [AG Gewässerrenaturierung, 07.02.2006; AG WRRL-Fachfragen, 26.10.2005]. Wieder andere Vorschläge wurden später für die Bachaktionstage genutzt (siehe Kapitel 6.4.2)¹⁶⁶. Trotz guter Arbeitsergebnisse mangelte es den AGs Ost, Mitte und West schnell an ehrenamtlichen Aktiven [AG WRRL-Ost, 05.10.2005] und sie wurden 2006 zur AG Vorschläge und Maßnahmen zur Gewässerrenaturierung zusammengelegt, die den Erfahrungsaustausch zwischen den Gewässer-Aktiven stadtteilübergreifend sicherstellen sollte und auch Ehrenamtlichen Möglichkeiten zu Aktivitäten außerhalb der AG Fachfragen und der AG Projektleiter bieten sollte (siehe Bachaktionstage) [AG WRRL-Fachfragen, 26.10.2005; AG Gewässerrenaturierung, 16.05.2006]. Durch zu geringes Interesse von Ehrenamtlichen verliefen sich aber die Aktivitäten dieser AG schnell im Sande [AG Gewässerrenaturierung, 16.05.2006].

Im Zusammenhang mit der Erarbeitung von Maßnahmenvorschlägen gab es gezielte Bachbegehungen [Interview NABU Hamburg, 17.03.2014] und der Gewässerschutzreferent des NABU hat im Jahr 2005 verschiedene Formblätter entwickelt: Das Formblatt zur Entwicklung und Abstimmung von Maßnahmenvorschlägen, ein Formblatt Erhebungsbogen (zur Erfassung der Situation an Stadt-Gewässern bei Begehungen durch Laien), ein Formblatt Auftrag zur Ursachenermittlung (an die Behörden im Falle von sichtbaren Verschmutzungen unbekannter Herkunft, zum Beispiel durch unbekannte Einleiter) und ein Formblatt zur Ermittlung schützenswerter Tier- und Pflanzenarten (zur Ermittlung ökologisch besonders wichtiger Habitate). Die Vorschläge und Informationen, die so gesammelt wurden, wurden

¹⁶⁶ Der Umsetzungsstand der anderen Maßnahmenvorschläge von damals, oder ob sie überhaupt umgesetzt werden sollten, ist heute nicht bekannt [Interview NABU Hamburg, 17.03.2014].

nach der Diskussion durch die AG Fachfragen an die Behörden weitergeleitet¹⁶⁷. Der Erfassungsbogen wurde auch erstellt, weil die Bestandsaufnahme durch die BSU als lückenhaft wahrgenommen wurde [AG WRRL-Fachfragen, 11.05.2005] Die ersten drei Formblätter stehen auch heute noch zur Nutzung online. Es wurden allerdings keine Vorschläge mehr zu Zeiten des neuen Gewässerschutzreferenten, seit 2009, eingereicht und auch der NABU erarbeitet überwiegend nur noch Vorschläge im Rahmen eigener Projekte (siehe Lebendige Alster Kapitel 6.4.4). Inzwischen befinden sich die Bezirke in der Umsetzung und es gebe für viele Gewässer Pflege- und Entwicklungspläne mit Maßnahmenvorschlägen für jeden Meter¹⁶⁸, Vorschläge durch Ehrenamtliche seien deswegen nicht mehr notwendig. *„Wir haben Maßnahmenvorschläge gemacht, um zu zeigen, hier könnt ihr was machen und wir haben selbst Projekte umgesetzt und es gezeigt.“* [Interview NABU Hamburg, 17.03.2014]

Neben diesen Aktivitäten wurden in der VAG WRRL über die Zeit hinweg relevante Informationen zur WRRL und zu ökologischen und rechtlichen Aspekten und Erfahrungen gesammelt und ausgetauscht, auch Veranstaltungshinweise mit Bezug zu Wasserthemen wurden verbreitet. Der Gewässerschutzreferent berichtete aus den länderübergreifenden AGs der BSU, an denen er teilgenommen hatte. Dies brachte auch die Diskussion zum Ausweisungsverfahren von erheblich veränderten, künstlichen und natürlichen Gewässern in Hamburg auf die Tagesordnung und es wurde der Kontakt zum Austausch mit Naturschutzverbänden in Schleswig-Holstein gehalten.

Kritisch diskutiert wurde ebenfalls die Definition des guten ökologischen Potentials in Hamburg. *„Als realistisch zu erreichender Minimalanspruch für alle Gewässer könnte z.B. ein ökologisches Potential definiert werden, das dem Zustand der Gewässerstrecken mit den derzeitigen besten ökologischen Zuständen Hamburgs entspricht.“* [AG WRRL-Fachfragen, 25.09.2006] Allerdings sei zu befürchten *„dass die Gewässerstrecken mit den derzeitigen besten ökologischen Zuständen noch nicht bekannt sind, bzw. dass die Zusammensetzung der Lebensgemeinschaften dieser Gewässerabschnitte nur unzureichend untersucht ist.“* Neuere Untersuchungsergebnisse müssten bei der Festlegung von Probenahmestellen für das WRRL-Monitoring berücksichtigt werden [AG WRRL-Fachfragen, 25.09.2006].

Die Themen waren und sind sehr breit gefächert. Um noch ein Beispiel zu nennen: Die AG bekam vertraulich Ausschreibungsunterlagen für die Gewässerunterhaltung eines Bezirkes, um Vorschläge zur Verbesserung zu machen. Die AG hat sich dazu positioniert und

¹⁶⁷ Die BSU habe sich positiv zu diesem Vorgehen geäußert [AG WRRL-Fachfragen, 11.05.2005].

¹⁶⁸ Ob diese Maßnahmenvorschläge alle gut sind, sei eine andere Frage [Interview NABU Hamburg, 17.03.2014].

empfohlen sie weniger allgemein zu formulieren und Ausschreibungsunterlagen zur Unterhaltung, generell in Hamburg, so durch unmissverständliche Aussagen zu konkretisieren, dass die sachgerechte und ausschreibungskonforme Ausführung nach der Durchführung kontrolliert werden und ein Verstoß dagegen sanktioniert werden kann. Grundaussagen ausführlicher Unterhaltungspläne sollten im behördenübergreifenden Arbeitskreis Wasserrahmenrichtlinie erarbeitet werden und von jedem Bezirk angepasst werden. [AG WRRL-Fachfragen, 30.01.2007]

Die AG war quasi auch die Keimzelle für die umfassenderen Projekte der Naturschutzverbände in Hamburg. Die ersten Ideen zu den Bachaktionstagen wurden bei den AG Sitzungen gesammelt, als auch die Aufrufe zur Suche nach Projektleitern über die AG gestartet (siehe Kapitel 6.4.2). Auch die Idee zum Projekt Lebendige Alster wurde zuerst in der AG besprochen und fand dort ihre Aktiven zur Umsetzung des Projektes [VAG WRRL, 08.07.2010]. Parallel liefen kleinere Projekte zur Öffentlichkeitsarbeit für den Gewässerschutz in Hamburg.

Seit 2009 gibt es eine engere Zusammenarbeit zwischen der VAG WRRL, der BSU und den Bezirken. Bei der Vorstellung des neuen Gewässerschutzreferenten in der BSU wünschte diese sich *„weiterhin eine Mischung aus ‚Druck‘/Kritik und konstruktiven Lösungsvorschlägen“* und eine Teilnahme der BSU an einzelnen Treffen der VAG WRRL wurde verabredet [VAG WRRL, 29.01.2009]. Das erste dieser Treffen fand mit Herrn Meier und Herrn Ramers von der BSU im April 2009 statt. Diskutiert wurden die immer wieder in den Stellungnahmen auftauchenden Kritikpunkte. Eine Auswahl der Kritikpunkte und Forderungen und die Antworten der BSU finden sich in Tab. 19. Verabredet wurde, dass sich Eike Schilling und Helmut Ramers von der BSU jeden letzten Donnerstag im Monat telefonisch oder in persona zu aktuellen Themen abstimmen und innerhalb der VAG WRRL beziehungsweise der BSU die Informationen weitergeben. [VAG WRRL mit BSU, 14.04.2009] Beim zweiten Gespräch im Oktober 2009 wurde die Fortsetzung der gemeinsamen Gespräche mit zwei Terminen¹⁶⁹ pro Jahr beschlossen [VAG WRRL mit BSU, 14.10.2009]. Beim dritten Gespräch mit der BSU im Oktober 2010 gab es erste Absprachen zur Unterstützung beim Projekt Lebendige Alster [VAG WRRL mit BSU, 05.10.2010]. Das vierte und bislang letzte gemeinsame Gespräch fand im Oktober 2011 statt, 2013 fragte Herr Meier von der BSU nach einem neuen Termin, dieser scheint aber nicht zustande gekommen zu sein. Nichtsdestotrotz besteht seit 2009 ein guter Kontakt zwischen der VAG WRRL und

¹⁶⁹ Der Plan wurde nicht immer eingehalten.

der BSU und die kritischen (offiziellen) Stellungnahmen seitens der AG sind in ihrer Zahl stark zurückgegangen¹⁷⁰.

Tab. 19 Kritik/ Forderungen VAG WRRL und Antworten der BSU

Kritik/ Forderung der VAG WRRL	Antworten der BSU
<p>Öffentlichkeitsbeteiligung zur Erarbeitung des 1. Bewirtschaftungsplanes nicht ausreichend, z.B.</p> <ul style="list-style-type: none"> - keine Beteiligung bei innerhamburgischen Gewässern - grenzüberschreitende AGs häufig reine Informationsveranstaltungen - keine fachliche Beantwortung der Stellungnahmen der VAG WRRL zu den HMWB und den wichtigen Wasserbewirtschaftungsfragen 	<ul style="list-style-type: none"> - schwierig breite Bevölkerung zum Thema WRRL mitzunehmen - „nachgezogene Beteiligung der Bevölkerung zum jetzigen Zeitpunkt würde eine Verzögerung des Prozesses und die Versäumung von Fristen nach sich ziehen“ - Ausweitung der Öffentlichkeitsarbeit ist geplant - Information zur WRRL*: April 2009: Wasserverbandstag HH (Dachorganisation der Wasser- und Bodenverbände), Maßnahmenvorstellung zu Vorranggewässern durch BWS und planula (Büros); April/ Mai 2009: Maßnahmenplanungen an innerhamburgischen Gewässern I + II - Broschüre zur Umsetzung der WRRL in Planung** - Konzept zur Öffentlichkeitsarbeit (Auftrag vergeben) - Ab Juni 2009: Gewässerführungen zu durchgeführten Maßnahmen für interessierte Bürger alle 2 Monate*+
Bereitstellung von Daten/ Zugang zu Daten bislang schwierig bis unmöglich	<ul style="list-style-type: none"> - Zukünftig soll ein Ansprechpartner pro Verband Zugriff von außen auf die Datenbanken der BSU erhalten (Stand der Maßnahmen, Querbauwerkskataster, Monitoringdaten/ -ergebnisse)*° - Gutachten weiterhin vor Freigabe erst behördenintern gesichtet
Durchgängigkeit von Elbe und Alstersystem: stark eingeschränkte Durchgängigkeit von zwei Schleusen nicht ausreichend	Beauftragung eines Planungsbüros mit Machbarkeitsstudie und Vorplanung für Schaartor- und Rathausschleuse**** (bei positivem Ergebnis: 2010 Plan-Umsetzung, 2011 Fertigstellung)
Schaffung weiterer Bachpatenbetreuungsstellen für effiziente ehrenamtliche Einsätze	<ul style="list-style-type: none"> - Kapazitäten zur Umsetzung/ Zuarbeit in den Bezirken sind sehr unterschiedlich, Verzögerungen habe es bei den Maßnahmen für 2009 auch gegeben, da z.B. Genehmigungspflichten und der damit verbundene Zeitaufwand/ -verlust nicht genügend berücksichtigt worden ist - es wurden in der BSU keine neuen Stellen für die Umsetzung der WRRL geschaffen
Vorlage der Ausweisungsbögen für erheblich veränderte Wasserkörper (Transparenz in Methodik und Erfassung von Ist- und Zielzustand, Prüfung der Durchführbarkeit von Maßnahmen, Kosten-Nutzen-Analyse) für fachliche Einschätzung	<ul style="list-style-type: none"> - Einstufungsbögen liegen nur für grenzüberschreitende Gewässer vor - Keine Erfassungsbögen für innerhamburgische Gewässer ausgefüllt - Vorläufige Einstufung: Spielraum für Höhereinstufung
Weitere...	
<p>[VAG WRRL mit BSU, 14.04.2009]</p> <p>* Umgesetzt/ + (Häufigkeit unbekannt)/ ° (zeitlich stark verzögert), **Umsetzung nicht bekannt, ***Nicht umgesetzt, **** Umsetzung 2013/ 2014</p>	

¹⁷⁰ Außer der konstruktiven Zusammenarbeit, sei für den Rückgang aber auch das laufende Elbklageverfahren ursächlich, da es die Kräfte der Verbände bindet. [Interview NABU Hamburg, 17.03.2014]

6.4.2 Bachaktionstage

6.4.2.1 Gewässernachbarschaftstage – Aktiv für Hamburgs Bäche!

Die Bachaktionstage gibt es seit dem Jahr 2006. Sie gehen auf das Engagement von Tobias Ernst zurück, mit dem die Begleitung der Wasserrahmenrichtlinie in Hamburg durch den NABU begann. [Interview NABU Hamburg, 17.03.2014] Vor dem Hintergrund, dass 2005 die Stelle des Gewässerschutzreferenten (Tobias Ernst) beim NABU geschaffen wurde, es bereits positive Erfahrungen durch das Projekt Forelle 2010, die lange bestehenden Bachpatenschaften und das Projekt Eisvogel gab (siehe Kapitel 6.3.1 und 6.4.3) und der Umsetzungsstand der Wasserrahmenrichtlinien in Hamburg von den Naturschutzverbänden als unzureichend wahrgenommen wurde [Interview NABU Hamburg, 17.03.2014], sollte ab 2006 die *„Arbeit an den Gewässern stärker im Mittelpunkt stehen“* [AG WRRL-Fachfragen, 26.10.2005]. Ideen dazu wurden in der verbandsübergreifenden Arbeitsgruppe zur Wasserrahmenrichtlinie gesucht und diskutiert. Neben den Bachaktionstagen sollten ehrenamtliche Mitarbeiter durch gemeinsame Gewässerbegehungen (alle 6 Wochen) an die Bestandsaufnahme und das Entwickeln von Maßnahmenvorschlägen für die ökologische Gewässerentwicklung herangeführt werden. [AG WRRL-Fachfragen, 26.10.2005] Mit den, damals noch als Gewässernachbarschaftstage bezeichneten, Bachaktionstagen *„wollte man zeigen, man kann auch im Kleinen jetzt schon viel machen“*. [Interview NABU Hamburg, 17.03.2014] Damit wollte man in konkreten Kleinprojekten und in Zusammenarbeit mit der Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt und den Bezirken Maßnahmen zur Verbesserung der Gewässerstruktur umsetzen. Mit der Idee ging Tobias Ernst im Oktober 2005 auf die Suche nach Projektleitern [AG WRRL-Fachfragen, 26.10.2005]. Für die ersten vier Bezirke (Altona, Bergedorf, Nord und Eimsbüttel) fanden sich noch im selben Jahr Projektleiter/Projektmitarbeiter, so dass ein erstes Projektleitertreffen zum Besprechen des weiteren Vorgehens für Anfang 2006 angesetzt wurde. Gleichzeitig wurden die BSU als auch die Bezirksämter zur Finanzierung von Materialien und Verpflegung angefragt, aus einigen Bezirken kamen schnell positive Rückmeldungen (erste mündliche Zusage aus Eimsbüttel [AG WRRL-Fachfragen, 30.03.2006]). [AG WRRL-Fachfragen, 15.12.2005] Es folgte die Ausarbeitung erster Maßnahmenvorschläge in Absprache mit den vier genannten Bezirken [AG WRRL-Fachfragen, 02.02.2006]. Im Gegensatz zu den folgenden Jahren musste am Anfang noch sehr viel Überzeugungsarbeit geleistet werden bis die ersten Bachaktionstage durchgeführt werden konnten: Das Projekt wurden in den Umweltausschüssen oder Regionalausschüssen der Bezirke vorgestellt und Politiker als auch Sachbearbeiter mussten überzeugt werden. Das Verhältnis zu den Fachabteilungen war noch nicht eingespielt und

Vertrauen musste erst geschaffen werden. In einigen Bezirken ging dies einfacher und in anderen gestaltete es sich schwieriger (siehe Bachaktionstage und Bezirksämter unten). So konnten im ersten Jahr, 2006, fünf Aktionen umgesetzt werden. [Interview NABU Hamburg, 17.03.2014]

Bereits im Juli 2006 wurde das Ziel aufgestellt die Gewässernachbarschaftstage zu institutionalisieren [AG WRRL-Fachfragen, 27.07.2006] und sie bereits 2007 so auszuweiten, dass in jedem Bezirk zwei Aktionen pro Jahr stattfinden [AG WRRL-Fachfragen, 25.09.2006]. Nach Absprache mit der Abteilung Gewässerschutz der Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt wurde das Projekt im behördenübergreifenden Arbeitskreis WRRL (siehe Kapitel 6.1.1.3) vorgestellt, um bei den Bezirken dafür zu werben für das Jahr 2007 jeweils 3000 Euro je Bezirk (1500 Euro pro Gewässernachbarschaftstag) für Materialkosten und Transportleistungen einzuplanen. Gleichzeitig wurde die Förderung durch die Vattenfall Europe Umweltstiftung¹⁷¹ beantragt (für Zahlen der Aktionstage und Förderung durch Stiftungen siehe Tab. 20). [Projektleitertreffen, 11.10.2006 und 22.11.2006; AG WRRL-Fachfragen, 05.12.2006] Im Jahr 2008 konnte die Förderung von 14 Aktionstagen über die Norddeutsche Stiftung für Umwelt und Entwicklung gesichert werden [VAG WRRL, 17.01.2008]. In den Jahren 2010 und 2011 wurden die Bachaktionstage nicht als solche gefördert, sondern im Rahmen eines Projektes zur Ehrenamtsentwicklung. Dabei sollten gezielt und wiederholt in überalterten NABU Stadtteilgruppen Aktionen durchgeführt werden um neue Aktive zu gewinnen [Interview NABU Hamburg, 17.03.2014]. Seit 2009 können die Materialkosten für die Aktionen aus dem Kiestopf (siehe Kapitel 6.3.2) beantragt werden und müssen nicht anderweitig durch die Bezirke aufgebracht werden.

Inzwischen kann man davon sprechen, dass die Bachaktionstage in Hamburg institutionalisiert sind. Die Termine in den verschiedenen Bezirken werden bereits am Anfang eines Jahres durch den NABU Hamburg bekannt gegeben.

Ziele der Bachaktionstage sind:

- das Interesse bei Anwohnern für „ihre“ Gewässer wecken
- die Sensibilisierung der Bürger für den Gewässerschutz
- die aktive Bürgerbeteiligung am Gewässerschutz
- der Aufbau eines Netzwerkes aus Aktiven
- die Institutionalisierung der Zusammenarbeit mit allen Hamburger Bezirken

[Schilling, 24./25.04.2009]

¹⁷¹ 75 % der Fördersumme wurden bewilligt, so dass die Summe ungefähr für 10 Aktionen reicht [AG WRRL-Fachfragen, 05.12.2006].

Kommuniziert werden sollen die Bachaktionstage nicht unter gewissen Leitarten wie dem Eisvogel oder der Forelle (als Motto), sondern unter den Gesichtspunkten von lebenswerter Natur und Naherholung, um nicht nur Naturschützer oder Angler anzusprechen, sondern die breite Stadtbevölkerung [Projektleitertreffen, 22.11.2006].

Für die Suche nach Unterstützern und helfenden Händen bei den Aktionstagen selbst wurden vielfältigste Kontakte genutzt und neu geknüpft. Anfangs gab es beispielsweise trotz guter Presseresonanz wenig Rückmeldungen aus Schulen und Kleingärten, dafür nahmen aber Mitarbeiter von Google Deutschland bei einem Bachaktionstag im Sommer 2007 teil [AG WRRRL-Fachfragen, 23.05.2007]. Inzwischen sind Angelvereine, Pfadfindergruppen, Schulklassen, die Jugendgerichtshilfe (zum Beispiel in Altona), die (Jugend-) Feuerwehr THW und Kleingartenvereine regelmäßig beteiligt [Schilling, 24./25.04.2009; Projektleitertreffen, 09.05.2006]. 2006 stellte der Tierpark Hagenbeck Gehölzschnitt für den Bau von Reisigbuhnen für einen Aktionstag in Eimsbüttel zur Verfügung [Projektleitertreffen, 09.05.2006], im selben Jahr wurden in einem Kleingartenverein kleinere Wurzelstöcke für eine Aktion in Bergedorf gesammelt, welche auf dem Betriebshof des Schöpfwerkes Allermöhe zwischengelagert werden durften. Der Kleingartenverein bot an Wurzelstöcke künftig über das ganze Jahr hinweg zu sammeln [Projektleitertreffen, 22.11.2006].

Umgesetzt werden können viele kleine Maßnahmen, dies meist innerhalb des Gewässers ohne viel Flächenbedarf, so dass die Maßnahmen auch ohne viel Aufwand durch die Bezirksämter genehmigt werden. Nur vereinzelt gibt es Gewässer beziehungsweise Gewässerabschnitte, bei denen die Gewässerunterhaltung ihr Veto einlegt und sagt, an diesem Ort bitte nicht, da man dort sonst mit dem Bagger nicht mehr rankomme [Interview NABU Hamburg, 17.03.2014; Schilling, 24./25.04.2009]. Zu den möglichen Maßnahmen gehören folgende:

- die Aufwertung von Sohlstrukturen
- die Wiederherstellung von Durchgängigkeiten
- die Schaffung naturnäherer Ufervegetation
- die Schaffung von Wasserwechselzonen
- die Entfernung naturferner Ufersicherung

[Schilling, 24./25.04.2009]

Tab. 20 Bachaktionstage: Anzahl pro Jahr und Förderungen

Jahr	Förderung	Einsätze
2006	Ohne Förderung, in 4 Bezirken (Altona, 2 in Eimsbüttel, Bergedorf, Wandsbek)	5
2007	„Gewässernachbarschaftstage für Hamburg“: Vattenfall Europe Umweltstiftung	10 (alle Bezirke)
2008	Norddeutsche Stiftung für Umwelt und Entwicklung	13 (alle Bezirke)
2009	Norddeutsche Stiftung für Umwelt und Entwicklung, Georg & Jürgen	14

	Rickertsen Stiftung, Troncs-Fonds der GAL Hamburg	(2 pro Bezirk)
2010 +	„Ehrenamtsförderung durch Gewässerschutzprojekte“: Norddeutsche Stiftung für Umwelt und Entwicklung, Georg & Jürgen Rickertsen Stiftung	3 (Öjendorf (in Mitte))
2011		6 (Öjendorf + Wandsbek)
2010		13 (insgesamt)
2011		14 (insgesamt)
Seit 2012	Georg & Jürgen Rickertsen Stiftung	mindestens 14/ Jahr
http://hamburg.nabu.de/projekte/wasser/gnt/ (Zugriff: 24.04.2014), [Schriftl. Mittl. Schilling, 14.03.2014]		

6.4.2.2 Planung der Bachaktionstage

Geplant werden die Bachaktionstage durch die Projektleiter und Unterstützer, die sich circa alle zwei Monate in einer Arbeitsgruppe treffen. Bei den Projektleitertreffen, die es seit 2006 gibt, werden die Aktionen vor- und nachbereitet, Erfahrungen ausgetauscht und offene Fragen diskutiert. Bei Bedarf werden neue Aktive eingearbeitet und unterstützt. Über die Projektförderung wird den Projektleitern eine Aufwandsentschädigung pro Einsatz gezahlt, da die Planung sehr aufwendig ist. [Interview NABU Hamburg, 17.03.2014; Projektleitertreffen, 13.02.2007] Die Projektleiter und der NABU machen sich zu möglichen Maßnahmen Gedanken, die dann mit den Verantwortlichen in den Bezirksämtern abgesprochen werden. In anderen Fällen suchen NABU und Bezirk gemeinsam nach möglichen Einsatzorten. So kann das Bezirksamt auch an Bachabschnitten Aktionen vorschlagen, an denen es keine Bachpatenschaft beispielsweise durch den NABU gibt [Interview NABU Hamburg, 17.03.2014; Fragebogen Rabe, Tent, Schröder, 20.03.2014]. Die endgültige Festlegung eines Maßnahmenbündels für einen Aktionstag kann unter Umständen auch erst nach einer gemeinsamen Begehung des Bachabschnittes mit dem Bezirksamt erfolgen [Projektleitertreffen, 09.05.2006] oder nach dem Einreichen von Planungsskizzen (siehe Kapitel 6.3.1 Bachpatenschaften). Für einen Aktionstag an der Mittleren Bille in Bergedorf wurde 2006 zusätzlich um die Ausarbeitung eines kurzen Pflege- und Entwicklungsplanes (PEP) für den Bachabschnitt gebeten [Projektleitertreffen, 19.07.2006]. Die Erstellung solcher PEPs wurde bei dem Projektleitertreffen als sinnvolle Ergänzung zur strukturellen Aufwertung bei den Aktionen diskutiert [Projektleitertreffen, 22.11.2006].

In Absprache besorgt das Bezirksamt dann das nötige Material und lässt es zum Aktionstag an den entsprechenden Bachabschnitt liefern, sofern das Material nicht anderweitig gesammelt wurde (siehe oben: in Kleingartenvereinen etc.). Die Projektleiter sind dann für das Erstellen und Aufhängen von Plakaten und Anwohneranschriften zuständig, besorgen und packen die nötigen Werkzeuge, Verpflegung und Getränke, räumen hinterher alles wieder auf und bringen gegebenenfalls den gecharterten Bus zurück [Interview NABU Hamburg, 17.03.2014; Projektleitertreffen, 19.07.2006]. Sofern die Kontakte nicht bereits bestehen werden neben

den Anwohneranschriften die Kontakte von weiteren Gruppen herausgesucht, die zum Mitmachen animiert werden sollen [Projektleitertreffen, 19.07.2006]. Im Jahr 2007 gab es zusätzlich noch im Vorfeld der Bachaktionstage Informationsveranstaltungen (sieben Termine) für Bürger, die sich zwar schon dafür interessieren, aber erst mehr erfahren wollen bevor sie sich zur Teilnahme anmelden [Projektleitertreffen, 13.02.2007].

6.4.2.3 Bachaktionstage und Bezirksämter

Insbesondere zu Beginn der Einführung der Bachaktionstage gab es mit einigen Bezirken Schwierigkeiten. Bei einigen Sachbearbeitern traf das Projekt noch auf wenig Akzeptanz, weil sie noch von der alten Schule kamen [Interview NABU Hamburg, 17.03.2014]. Einige dieser Schwierigkeiten wurden durch Überzeugungsarbeit überwunden andere erledigten sich durch Personalwechsel. Das Bezirksamt Mitte beispielsweise verweigerte „eine Kooperation mit dem Verweis auf fachliche Vorbehalte sowie fehlende personelle Ressourcen“. Daraufhin wurde der Bezirksamtsleiter schriftlich um Vermittlung gebeten [AG WRRL-Fachfragen, 22.03.2007] und im Sommer 2007 kam ein Gewässernachbarschaftstag am Jenfelder Bach zustande, Drittmittel durch Rückenwind e.V. waren bereits vor der Zusage eingeworben worden [AG WRRL-Fachfragen, 22.03.2007; AG WRRL-Fachfragen, 23.05.2007]. Im Januar 2008 wurde dann ein neuer Ansprechpartner in der Tiefbauabteilung des Bezirksamtes Mitte vermeldet [VAG WRRL, 17.01.2008], ab da schienen keine Schwierigkeiten mit Mitte mehr aufzutreten.

Vom Bezirksamt Altona wurde auf einem Treffen der verbandsübergreifenden AG WRRL berichtet, dass dort für 2010 keine Sondermittel für die Bachpaten beantragt wurden und so spät darüber informiert wurde, dass ein Antrag durch den NABU auch nicht mehr möglich war. Im Bezirksamt hätte man neben den drei Großprojekten zur WRRL nicht genug Kapazitäten gehabt. Auf dem Treffen wurde deswegen die fehlende fachliche Weisungsbefugnis durch die Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt angesprochen, die der Förderung von Bachpaten zwar positiv gegenübersteht aber auf Bezirksebene nichts tun kann. Die AG wollte dem auf der Sitzung des Grünausschusses der Bezirkes Altona, also auf politischer Ebene, entgegen wirken. [VAG WRRL, 26.11.2009] Auf einem Treffen der VAG WRRL 2011 wird positiv vermeldet, dass die bisherige Leiterin der Abteilung Wasserwirtschaft zum Straßenbau gewechselt sei und zahlreiche Abstimmungen schon in einem Gespräch und einer Begehung vor Ort mit ihrer Nachfolgerin und dem neuen Leiter der Abteilung Tiefbau (Wasserwirtschaft plus Straßenbau) positiv geklärt werden konnten [VAG WRRL, 24.03.2011].

In den im Rahmen dieser Arbeit interviewten Bezirken werden die Bachaktionstage überwiegend positiv wahrgenommen. In Wandsbek heißt es, sie sind „*zielorientiert*“ und „*gut organisiert beim NABU, die haben ja auch Hauptamtliche Leute hier in Hamburg*“ und sie „*bringen viel manpower an den Bach*“ [Interview Bezirksamt Wandsbek, 18.03.2014]

In Eimsbüttel sei es von Anfang an gut gelaufen und die Abstimmung sei sehr offen. Als Bezirk sagen sie auch klar, wo eine Maßnahme keinen Sinn mache, weil da zum Beispiel schon eine Ausbaumaßnahme geplant ist. Der NABU kümmere sich gut um die Bäche und Aktionen und setze sich rechtzeitig und frühzeitig mit dem Bezirksamt in Verbindung, wenn Material wie zum Beispiel Kies benötigt wird [Interview Bezirksamt Eimsbüttel B, 17.03.2014].

In Harburg werden die Bachaktionstage etwas kritischer betrachtet, insbesondere am Anfang hätte es an einem Konzept gefehlt, da die Gewässer nicht komplett betrachtet worden seien und die Aktionen von Laien ohne vernünftige Betreuung durchgeführt worden sind. In einigen Bezirken, so wohl auch in Eimsbüttel, sei zum Beispiel Totholz nicht richtig eingebaut worden, welches dann wieder rausgerissen werden musste. Man musste erst mal lernen wie Strömungslenker gebaut werden müssen und auch Kies passe nicht zu jedem Gewässer. Der Einbau von Totholz sei an sich schwieriger, da er im Gegensatz zu Kies bei Hochwasser nicht verdriftet. In Harburg lässt man die Bachaktionstage durch ein Planungsbüro mitbetreuen, welches ohnehin am Gewässer arbeitet. Das Planungsbüro betreut alle Aktionen mit Schulklassen und hat zum Beispiel bei einem Aktionstag an der Engelbek den Laien das Einbauen von Totholz erklärt. Das Büro wird per Ingenieurvertrag über WRRL-Gelder bezahlt und falschen Einbauten wird vorgebeugt, auch wenn es im Bezirksamt Harburg keine eigene Bachpatenbetreuung für solche Aktionen gibt. Letztlich ist bei Fehlern immer der Bezirk zuständig, auch wenn die Maßnahmen abgestimmt sind und im Einzelfall der NABU auch mal aufgefordert werden kann nachträglich etwas umzubauen oder wieder rauszureißen, wenn es nicht passt. Der Bezirk kann nur aus dem Erfahrungswissen schöpfen, welche Maßnahmen er zulässt und welche nicht, da für kleine Bäche keine Modelle (zum Beispiel für Strömungen) vorhanden sind oder mangels Pegelmessungen erstellt werden können. Entsprechend vorsichtig sei man bei der Umsetzung von Maßnahmen durch Laien im Rahmen von Bachaktionstagen. Außerdem können manche Verantwortliche in den Bezirken der Überzeugung sein, dass die Zeit und das Geld sinnvoller investiert sind, wenn der Bezirk am entsprechenden Bachabschnitt selbst plant. Aber in Harburg arbeite man gut zusammen, sammle Erfahrungen und könne gut voneinander lernen, zum Beispiel beim Bau von

Strömungslenkern, aber auch bei der Öffentlichkeitsbeteiligung (siehe Kapitel 6.2.2 Modellprojekt Seevekanal 2021). [Interview Bezirksamt Harburg, 18.03.2014]

6.4.3 Projekt Eisvogel: Seebek und Osterbek

"Das Projekt verbindet vorbildlich Naturschutz, Stadtteilentwicklung und Umweltbildung. Naturschutz ist wie Klimaschutz Gemeinschaftsaufgabe, die nur mit den Bürgerinnen und Bürgern erfolgreich sein kann. Durch die gemeinsame Arbeit an der Seebek und den Unterricht unter freiem Himmel wird bei den Erwachsenen und Jugendlichen das Bewusstsein für den Wert und Erhalt natürlicher Lebensräume gestärkt."

Anja Hajduk, Senatorin für Stadtentwicklung und Umwelt 2009
auf [NABU Hamburg Eisvogel, o. J.]

Die Seebek

Die Seebek fließt in den Stadtteilen Bramfeld und Steilshoop vom Bramfelder See durch mehrere Rückhaltebecken in die Osterbek, die wiederum in die Alster mündet. Durch weitgehende Begradigungen und Beton-Einfassungen in den 1980er Jahren gingen viele Lebensräume für Tiere und Pflanzen verloren [NABU Hamburg Eisvogel, o. J.; Hamburger Illustrierte, 11.05.2005].

„Ab Mitte der Achtziger Jahre setzte sich zunehmend die Ansicht durch, dass eine Verbesserung der ökologischen Situation an den Fließgewässern hergestellt werden muss, um den Erhalt bzw. die Wiederbelebung der fließgewässertypischen Lebensgemeinschaften sicherzustellen.“ [NABU HH - BOB, 2007] Dafür bildeten sich Bachpatenschaften an den Schulen Hegholt und Heinrich-Helbing-Str. und beim NABU, Stadtteilgruppe Bramfeld-Ohlsdorf-Barmbek (NABU HH – BOB) für die Seebek [NABU HH – BOB, 2007]. Letztere war damit bereits 15 Jahre vor Beginn des Projektes Eisvogel an der Seebek in ihrer Freizeit aktiv [Hamburger Illustrierte, 11.05.2005]. Die Behörden setzten einige kleinere Renaturierungsmaßnahmen um und einige Abschnitte der Seebek wurden sich selbst überlassen. So gewannen die Tiere und Pflanzen abschnittsweise Lebensräume zurück. [NABU HH - BOB, 2007]

„Projekt Eisvogel – Die Seebek neu beleben und erleben“ und darüber hinaus

Die vorangegangenen Erfahrungen durch die Bachpatenschaften zeigten, dass durch Einzelmaßnahmen zwar punktuelle Verbesserungen erreicht werden können, dass aber für entscheidende Verbesserungen des Naturraumes und Naherholungsgebietes Seebek ein umfassenderes Konzept für das Gewässer und die angrenzenden Grünflächen nötig ist [NABU HH – BOB, 2007]. *„Bereits vor der im Rahmen der WRRL durchgeführten Bestandsaufnahme [...] wurden durch die Aktiven des NABU die bestehenden Missstände an*

der Seebek erfasst und die notwendigen Maßnahmen in Form des Konzeptes ‚KEN Bramfeld – Konzept zur Herstellung eines durchgängigen Naturraumes Bramfelder See – Seebek-Appelhoffweiher‘ (2003) dargestellt.“ [NABU HH – BOB, 2007]

Deswegen wurde vom NABU 2004 das Projekt Eisvogel gegründet [NABU Hamburg, 2014], welches von 2005-2006 als „Projekt Eisvogel: Die Seebek neu beleben und erleben“ mit Unterstützung von Anwohnern, Schülern und Lehrern benachbarter Schulen und den zuständigen Behördenmitarbeitern in die bauliche Umsetzung ging [NABU Hamburg, 2014; NABU HH – BOB, 2007].

Die erste Aktion im Rahmen des Projektes fand am 11. März 2005 mit der Entfernung von 50 Tonnen Beton aus dem Bachbett statt [NABU Hamburg Eisvogel, o. J.; Hamburger Illustrierte, 11.05.2005]. *„Wir wollen die natürliche Dynamik der Seebek anstoßen, indem wir auf ganzer Länge Störsteine und Totholz einbringen. Standortfremde Pflanzen ersetzen wir durch einheimische Arten.“* (Christian Gerbich, Projektleiter in [Hamburger Illustrierte, 11.05.2005]) Von der Entwicklung der Lebensräume durch das Projekt soll insbesondere der Namensgeber des Projektes, der seltene Eisvogel, profitieren [Hamburger Illustrierte, 11.05.2005]. Im Dezember 2006 fand das Projekt seinen vorläufigen Abschluss [NABU Hamburg Eisvogel, o. J.].

Aber bereits 2007 kündigte sich mit dem Konzept *„PER SE. Projekt zur Entwicklung und Renaturierung der Seebek.“* die Fortsetzung der Arbeiten an der Seebek an. Die positiven Erfahrungen und das entstandene Netzwerk haben maßgeblich dazu beigetragen. Noch nicht umgesetzte Ideen sollten verwirklicht und schon realisierte Maßnahmen durch weitere in ihrer Effektivität gesteigert werden. Mit den weiteren Renaturierungsschritten solle und dürfe nicht bis zur Umsetzungsphase der Wasserrehamenrichtlinie ab 2009 gewartet werden. *„Das Projekt Eisvogel wird [nun] als vorgezogene Maßnahme zur WRRL vom Bezirk Wandsbek geführt.“* [NABU HH – BOB, 2007]

„Der NABU versteht das nun vorgelegte Konzept als Einladung an alle Interessierten, Bramfeld durch eine ökologische Verbesserung der Grünanlagen für alle BürgerInnen attraktiver zu gestalten.“ [NABU HH - BOB, 2007]

Durch die Erfolge des Projektes an der Seebek wurde es 2011 auf den benachbarten Bach Osterbek ausgedehnt [NABU Hamburg, 2014].

Heute nennt sich der gesamte Gewässerschutz beim NABU „Projekt Eisvogel“ [Interview NABU Hamburg, 17.03.2014].

Unterstützer

Im Laufe der Zeit haben sich zahlreiche Unterstützer des Projektes gefunden, die das Projekt entweder finanziell und/ oder durch aktive Beteiligung unterstützen.

In der ersten Projektphase steuerte die HEW-Umweltstiftung (heute Vattenfall-Stiftung) 100000 Euro zur Umsetzung der Maßnahmen bei [NABU Hamburg Eisvogel, o. J.; NABU HH – BOB, 2007]. Die Stiftung hofft, dass davon „eine Initialzündung für weitere ähnliche Projekte ausgeht“ (Prof. Dr. Heinrich Reinecke, Beirat der HEW-Umweltstiftung zur [Hamburger Illustrierte, 11.05.2005]). Das Bezirksamt Wandsbek unterstützte das Projekt planerisch und trug 35000 Euro zum Budget bei [NABU HH – BOB, 2007]. Wandsbek konnte dafür Ausgleichsgelder (Hamburger Sondervermögen) nutzen. Die Planungen wurden durch die Bachpatenbetreuung begleitet und bestimmte Maßnahmen mussten vom Bezirk genehmigt (Wasserbehörde) und abgenommen werden [Interview Bezirksamt Wandsbek, 18.03.2014]. Die Stimmung im Bezirk Wandsbek ist gegenüber solchen Initiativen durchweg positiv, was sich an der noch vorhandenen Bachpatenbetreuung (siehe Kapitel 6.3.1) zeigt und der Äußerung des Bezirksamtsleiters Gerhard Fuchs: „*Ich freue mich über so viel Engagement in unserem Bezirk und danke allen, die an dem ‚Projekt Eisvogel‘ mitwirken. Mit so großem Einsatz werden wir in Wandsbek sicherlich noch mehr derartiger Projekte realisieren können.*“ [Hamburger Illustrierte, 11.05.2005]

Die Teilprojekte (zum Beispiel Streuobstwiese Appelhoffweiher) in den folgenden Jahren wurden von unterschiedlichsten Stellen finanziert: zum Beispiel durch die Norddeutsche Stiftung Umwelt und Entwicklung, Eigenmittel des NABU, Mittel aus dem Stadtteilentwicklungsprogramm „Aktive Stadtteilentwicklung“ für das Quartier Appelhoff (2008, 2010) [NABU Hamburg Eisvogel, o. J.]. Letzteres hat eigentlich nichts mit der Wasserrahmenrichtlinie zu tun, hat aber die Aufwertung öffentlicher Freiflächen zum Ziel (finanziert durch den Hamburger Senat), wo die Seebek im Maßnahmenkonzept Appelhoff als „Einflussgebiet“ ausgewiesen ist [NABU HH – BOB, 2007], wodurch Gelder für die Maßnahmen an der Seebek bereitgestellt werden können. Eine Brutsteilwand für den Eisvogel wurde 2007 beispielsweise über Mittel aus den Patenschaftsprojekten bezahlt [NABU HH – BOB, 2007]. Eine Kiesaktion 2010 wurde von der Georg & Jürgen Rickertsen Stiftung und dem „Hamburger Weg“ getragen und von Mitarbeitern des „Timberland“-Teams aktiv umgesetzt. Der „Hamburger Weg“, eine Sponsoring-Initiative des Hamburger Sportvereins (HSV), der Stadt und acht Wirtschaftspartnern, darunter Globetrotter Ausrüstung, für den Umwelt- und Naturschutz unterstützt das Projekt bereits seit 2009, finanziell und mit

freiwilligen Helfern (zum Beispiel von Globetrotter Ausrüstung und HSV-Spieler). [NABU Hamburg Eisvogel, o. J.] Dadurch ist mit einem Multiplikatoren-Effekt zu rechnen.

Bei Pflanz-, Kies- und anderen Aktionen sind neben den NABU-Aktiven regelmäßig auch Schüler des Grootmoor Gymnasiums und anderer lokaler Schulen beteiligt, sowie die Naturschutzjugend NAJU, Vereine und Anwohner [NABU Hamburg Eisvogel, o. J.; Hamburger Illustrierte, 11.05.2005]. Am Gymnasium Grootmoor geschieht dies zum Beispiel im Rahmen eines Profulfaches „System Mensch – System Erde“ [NABU Hamburg Eisvogel, o.J.]. So konnten Unterrichtsstunden unter freiem Himmel stattfinden, Arbeitseinsätze von Schulklassen im Rahmen von Projektwochen, AGs oder Projektunterricht mit realen Beispielen [NABU HH – BOB, 2007].

Maßnahmen

Viele Projekt-Ideen wurden im Rahmen von Bachpatenmaßnahmen realisiert, nur für wenige war ein Plangenehmigungsverfahren notwendig und für größere Maßnahmen zur professionellen Unterstützung der ehrenamtlich Aktiven hat der NABU ein Ingenieurbüro beauftragt [NABU HH – BOB, 2007; Interview Bezirksamt Wandsbek, 18.03.2014]. Angestrebt werden Maßnahmen zur Struktur oder Morphologie und zur Durchgängigkeit, von denen ein positiver Einfluss auf die biologischen und chemisch/ physikalischen Qualitätskomponenten erwartet wird [NABU HH – BOB, 2007]. Dafür wurden tausende ehrenamtliche Arbeitsstunden [NABU Hamburg Eisvogel, o. J.] für folgende Maßnahmen investiert [NABU Hamburg Eisvogel, o. J.; NABU HH – BOB, 2007]:

- Entfernung Betonkaskadenabsturz – Anlegen eines natürlichen Ufers
- Rückbau der Betonkanalisation
- Entfernung von Beton (hunderte Tonnen)
- Renaturierung von Flussabschnitten und Anlegen von Biotopen
- Strukturmaßnahmen im Bachbett: Einbau Kies, Geröll, Steine
- Einbau Störsteine und Totholz für natürliche Dynamik
- Brücken und Überführungen: Durchgängigkeit des Naturraums wieder herstellen
- Ufer- und Sohlbefestigungen: Ersatz durch Sohlgleiten aus Geröll und Kies
- Austausch standortfremder Pflanzen durch einheimische Arten
- Anlegen von Auen/ Schaffung von Überflutungsflächen
- Bau von Steilwänden (Brutstätten für Eisvogel)
- Abflachung von Ufern
- Bekämpfung des Japanischen Knöterichs
- Übernahme der Unterhaltung einiger Uferabschnitte

Rund um die Gestaltung der Ufer und das Brutplatzangebot für den Eisvogel ergibt sich eine besondere Problematik. Da mit der Entwicklung von natürlichen Prallhängen bzw. Uferabbrüchen durch die neu geschaffene Struktur- und Strömungsvielfalt nicht kurzfristig zu rechnen ist, werden künstlich Steilwände angelegt. Schwierig ist deren natürliche Entwicklung auch, wenn die Gewässerunterhaltung nicht angepasst wird (Pflege- und Mahdkonzept). Uferabbrüche müssten nicht mehr vermieden werden, wenn nicht andere Rechte und Nutzungen unmittelbar gefährdet sind. *„Mit wenigen Ausnahmen befinden sich entlang der Seebek Wege und Grundstücksgrenzen in unmittelbarer Nähe des Gewässerprofils. Es ist daher fraglich, ob Uferabbrüche durch die unterhaltungspflichtigen Behörden geduldet würden. Die Ansiedlung des Eisvogels wird deshalb nur gelingen, wenn künstliche Steilhänge geschaffen werden“.* [NABU HH - BOB, 2007]

Durch das Pflegekonzept der präventiven Vermeidung, können Neuanpflanzungen durch eine zeitnahe Mahd zerstört werden, Erlen wachsen nicht, etablierte Pflanzen können beschädigt werden und die Mahd an beiden Uferseiten zerstört Nahrungsgrundlage und Rückzugsmöglichkeiten. Durch Rückschnitt und Beseitigung von Totholz werden dem Eisvogel Ansitzmöglichkeiten für die Jagd genommen. [NABU HH - BOB, 2007]

Durch fachliche Bedenken der Wasserbaubehörde und der Vergabepaxis von Pflegeaufträgen, die eine zeitnahe Änderung des Pflegekonzeptes nicht erwarten ließen, hat das Projekt Eisvogel sich bemüht für einige Flussabschnitte die Unterhaltung zu übernehmen. So wurden in Absprache mit dem Tiefbauamt und der Wasserwirtschaft bereits im Jahr 2006 einige Uferabschnitte der Seebek aus der Ausschreibung zur regelmäßigen Mahd herausgenommen. Das Projekt setzt nun das Prinzip „Unterhaltungsmaßnahmen nach Bedarf“ um, also die Mahd oder den Rückschnitt erst sobald hydraulische oder sicherheitsrelevante Probleme auftreten. Befürchtungen des Amtes, dass Ufererosion auftritt oder Abflusshindernisse entstehen haben sich bislang nicht bestätigt. [NABU HH - BOB, 2007]

Die nötigen Unterhaltungsmaßnahmen in diesen Abschnitten werden Ehrenamtlichen und Teilnehmern von Berufsbildungsmaßnahmen (in Zusammenarbeit mit dem Beschäftigungsträger „Biber-Team“ für praxisnahe Erfahrungen im Garten- und Landschaftsbau)) durchgeführt. Kosten fallen nur für die Beschaffung oder Miete eines Mähgerätes und die Entsorgung des Mahdgutes an. Die notwendige regelmäßige Kontrolle bei diesem Unterhaltungskonzept wird durch die NABU-Mitglieder vor Ort sichergestellt. Der NABU möchte die Unterhaltung nach Bedarf durch Absprachen mit den Behörden etablieren. [NABU HH - BOB, 2007]

Öffentlichkeit

In die Öffentlichkeit wird das Projekt durch Artikel in lokalen Zeitungen und Pressemeldungen getragen. Seit 2005 gibt es an einigen Stellen auch Infotafeln, die über das Projekt informieren sollen [NABU Hamburg Eisvogel, o. J.]. Darüber hinaus haben Informationsveranstaltungen und Unterrichtseinheiten, auch durch die Multiplikator-Wirkung, zur Bekanntheit des Projektes im Stadtteil beigetragen. *„Eine überwiegende Mehrheit der Stadtteilm Bewohner bewertet die Renaturierungsmaßnahmen als Aufwertung des Erholungsraumes und stehen dem ökologischen Wert von Fließgewässern inzwischen aufgeschlossen gegenüber.“* [NABU HH - BOB, 2007]

Ausblick

Die Maßnahmen haben in der lokalen Bevölkerung Anklang gefunden, was sich auch daran ablesen lässt, dass sich immer wieder genügend Freiwillige für neue Aktionen finden, sich das Projekt fortgesetzt und regional ausgeweitet hat und es ist zum Synonym für die gesamten Gewässerschutzaktivitäten des NABU in Hamburg geworden ist. Damit bietet es die Basis, Know-How und Netzwerke, für weitere Aktivitäten dieser Art in Hamburg.

Auch in der Natur werden die Veränderungen sichtbar. An der Seebek wichen Betonverbauten natürlichen Böschungen, verrohrte Zuläufe wurden geöffnet und Strukturverbesserungen erzielt [NABU HH – BOB, 2007]. Jungfischschwärme konnten wieder beobachtet werden und auch in langen Trockenperioden verblieben im Gegensatz zu früher noch wassergefüllte Kolke, die den Organismen letzte Rückzugsräume bieten und damit den Fortbestand von ganzen Populationen sichern [NABU HH – BOB, 2007]. Gleichzeitig wurde das Gebiet für die Naherholung aufgewertet – für Spaziergänger, Jogger und Naturliebhaber [Hamburger Illustrierte, 11.05.2005].

6.4.4 Projekt Lebendige Alster

„Die naturnahe Entwicklung des Lebensraums Alster sollte als Zukunfts- bzw. Generationenvertrag begriffen werden. Nur so können wertvolle Lebensräume erhalten und unter Abwägung der unterschiedlichen Interessen entwickelt werden.“

[Projektbüro Lebendige Alster, 2011]

Alster – Der Herzensfluss der Hamburger

Die Alster hat ihre Quelle bei Henstedt-Ulzburg in Schleswig-Holstein. Nach rund 56 km, auf denen ihr in einem Einzugsgebiet von rund 580 km² 13 Bäche zugeflossen sind, mündet die Alster in die Unterelbe. Der Oberlauf ist mit Flussschleifen und nahezu unberührten Nebenbächen noch sehr natürlich und bildet Lebens- und Rückzugsräume für seltene Tiere und Pflanzen. Ab der Wohldorfer Schleuse über die Mellingburger, die Poppenbüttler und die

Fuhlsbüttler Schleuse wird die Alster zunehmend von der Stadt geprägt. Sie ist als schiffbare Wasserstraße ausgebaut und wird unterhalb der Fuhlsbüttler Schleuse zur Binnen- und Außenalster aufgestaut. [Projektbüro Lebendige Alster, 2011]

Gerade der urban geprägte Teil des Alsterlaufes, an dem die umliegenden Flächen größtenteils versiegelt sind, bildet mit seinen Uferstreifen wichtige Lebensräume, als auch Wander- und Ausbreitungskorridore für Tiere und Pflanzen. *„Wie eine Perlenkette reihen sich wertvolle Biotope entlang der Alster und ihrer Nebenbäche.“* [Lebendige Alster Beteiligung, o. J.] Der Flusslauf und die daran hängenden Ökosysteme können sich nur in einem engen Korridor entwickeln, der sich durch Bebauung und Stauregulierung ergibt [Borggräfe, 16.05.2013].

„Hamburgs blaue Lebensader hat viele Gesichter. Von einer ursprünglichen Wasserlandschaft an Hamburgs Grenzen hin zur weltbekannten Flaniermeile am Jungfernstieg im Herzen der Stadt. Die Alster prägt Hamburg und Hamburger gleichermaßen.“ [Projektbüro Lebendige Alster, 2011]

Die Alster dient mit seinen Parks, Wiesen und Wasserläufen den Hamburgern als Erholungs- und Erlebnisraum [Lebendige Alster Beteiligung, o. J.; Projektbüro Lebendige Alster, 2011]. Als Sport- und Freizeitgewässer werden die Außenalster und die Alsterkanäle von Kanuten, Kajak- und Tretbootfahrern genutzt. Der Alsterwanderweg und die Wege entlang den Nebenbächen Wandse, Kollau und Tarpenbek sind bei Joggern, Radfahrern, Spaziergängern und Hundebesitzern beliebt [Projektbüro Lebendige Alster, 2011]. Auch Ausflugsboote befahren die Alster und sie wird von Anglern geschätzt [Projektbüro Lebendige Alster, 2011; Borggräfe, 16.05.2013].

Bis in das 19. Jahrhundert war die Alster eine wichtige Transportachse in den Norden Hamburgs und ist deswegen als alter Schifffahrtskanal im Bett deutlich vertieft und die Ufer sind künstlich erhöht [Projektbüro Lebendige Alster, 2011]. Stau- und Mühlenteiche zeugen von der Nutzbarmachung der Wasserkraft der Alster und ihrer Nebengewässer, wie das Strom erzeugende Wasserkraftwerk an der Fuhlsbüttler Schleuse [Projektbüro Lebendige Alster, 2011]. Durch den wachsenden Flächenbedarf in Hamburg, insbesondere für den Wohnungsbau, rückt die Bebauung immer dichter an den Flusslauf. Private Grundstücke sind zudem oftmals bis ans Ufer aufwendig gärtnerisch gestaltet und/ oder am Ufer künstlich befestigt, was die natürlichen Uferabschnitte stark reduziert hat. Auch der hohe Versiegelungsgrad der umliegenden Flächen und der damit erhöhte Bedarf Niederschlagswasser von Siedlungs- und Straßenflächen über die Gewässer abzuführen haben den

Charakter des Gewässers stark verändert. Ausbau und Regulierung durch Wehre und Schleusen soll deswegen vor Hochwasser schützen [Projektbüro Lebendige Alster, 2011].



Abb. 49 Alster und Alstereinzugsgebiet¹⁷²

Lebendige Alster – Ein Projekt entsteht

Die Idee zum Projekt Lebendige Alster entstand auf der Alster-Tagung 2009 (siehe Tab. 22). Es fanden sich Karsten Borggräfe von der Aktion Fischotterschutz, Wolfram Hammer vom BUND Hamburg und Eike Schilling vom NABU Hamburg zusammen [Interview NABU Hamburg, 17.03.2014; BUND Hamburg Lebendige Alster, o. J.].

Die Alster – der Herzensfluss der Hamburger – war aufgrund ihrer Größe [Interview BSU A, 17.03.2014] nicht zum Vorranggewässer erhoben worden, dafür aber die Wandse einer ihrer Zuflüsse. Das hatte zur Folge, dass Maßnahmen an der Alster von der BSU und den

¹⁷² Aus [Projektbüro Lebendige Alster, 2011]

beteiligten Bezirken nicht prioritär angegangen wurden. Die Kräfte des Bezirksamtes Wandsbek waren voll und ganz durch die Planungen für das Vorranggewässer Wandse gebunden [Interview NABU Hamburg, 17.03.2014]. Gemäß dem Bewirtschaftungsplan von 2009 gilt für die Alster, als als erheblich verändert eingestuftes Gewässer (HMWB), das Ziel des guten ökologischen Potenzials, welches erst bis 2021 erreicht werden soll, da die Alster kein Vorranggewässer ist [Ernst, 24./25.04.2009].

Der BUND hatte bereits ein kleines Projekt an der Alster und war auch am Projekt Forelle 2010 beteiligt, die Aktion Fischotterschutz ist für ein Blaues Metropolnetz aktiv, für das die Alster eine wichtige Rolle spielt, und der NABU hatte mit den Gewässernachbarschaftstagen/Bachaktionstagen und dem Projekt Eisvogel schon viel an kleineren Bächen umgesetzt. Die Idee war mit diesen Grundlagen und unter den Bedingungen für die Alster ein großes Projekt zu machen [Interview NABU Hamburg, 17.03.2014; Hammer, 05.05.2011]. Die Größe der Alster erfordert einen umfassenderen Plan und größere Maßnahmen müssen mit (Bau-)Firmen umgesetzt werden, da mit kleinen Aktionen nicht so viel auszurichten ist. Wolfgang Meier von der BSU war ebenfalls auf der Tagung anwesend und sagte dem Projekt seine Unterstützung zu [Interview NABU Hamburg, 17.03.2014]. Anknüpfend an das Konzept „Lebendige Flüsse“ der Deutschen Umwelthilfe war das „Aktionsbündnis Lebendige Alster“ geboren [BUND Hamburg Lebendige Alster, o. J.].

Das Projekt will einerseits die behördliche Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie ergänzen und zum anderen darüber hinausgehen, als Vorzeigeprojekt der Wasserrahmenrichtlinie [BUND Hamburg Lebendige Alster, o. J.]. Das Projektgebiet umfasst die gesamte Alster mit allen Fließgewässern und nicht nur dem rund 138 km langen reduzierten Gewässernetz, welches nur rund ein Drittel des gesamten Gewässernetzes ausmache. Im Projekt sollen Maßnahmen erprobt werden und naturnahe Erholung und Umweltbildung gefördert werden [Hammer, 05.05.2011]. Die Gewässer sollen artenreicher, die Uferbereiche und Auen vielfältiger und erlebbarer werden mit gleichzeitiger Förderung des Biotopverbundes und positiven Auswirkungen auf den Hochwasserschutz [BUND Hamburg Lebendige Alster, o. J.]. Die mit der Wasserrahmenrichtlinie neu geschaffene Rechtslage erfordere zudem „*eine neue Qualität der Zusammenarbeit zwischen Verbänden und Behörden*“ um die zahlreichen Herausforderungen zu meistern [BUND Hamburg Lebendige Alster, o. J.]. Diese Sichtweise spiegelt sich auch in der Projektstruktur und dem durchgeführten Beteiligungsprozess wider (siehe unten).

Im Folgenden soll auf die Ziele des Anfang 2011 angelaufenen Projektes [BUND Hamburg Lebendige Alster, o. J.] näher eingegangen werden.

Projektziele

Gemäß den Zielen der Wasserrahmenrichtlinie hat sich das Projekt Lebendige Alster die „ökologische Aufwertung der Alster, ihrer Nebengewässer und der zugehörigen Auen“ zum Ziel gesetzt [Lebendige Alster Beteiligung, o.J.]. Dabei soll ein Entwicklungskonzept für die gesamte Alster erarbeitet werden, welches konkrete Maßnahmen enthält. Diese sollen durch das Projekt oder die Bezirke umgesetzt werden [Lebendige Alster Beteiligung, o.J.]. Der ursprünglich angedachte Zeitplan für die Maßnahmenplanung ist in Abb. 50 dargestellt.

Das Konzept soll sich am Ziel der Entwicklung eines Netzes aus lebendigen Korridoren (Biotopverbundkonzept) für die Wanderung der Tiere durch die Stadt orientieren [Projektbüro Lebendige Alster, 2011; Hammer, 07.06.2012].

Die entwickelten Maßnahmen sollen an geeigneten Stellen der Alster erprobt werden und bei Erfolg im weiteren Einzugsgebiet der Alster ebenfalls umgesetzt werden [Projektbüro Lebendige Alster, 2011]. Dabei soll es um bereits bewährte Maßnahmen gehen aber auch um die Entwicklung von Maßnahmen, die an die spezifische urbane Problematik angepasst sind [Projektbüro Lebendige Alster, 2011]. Der Schwerpunkt liegt dabei auf Maßnahmen aus folgenden Kategorien:

- Einbau von Totholz-Strukturen
- Verbesserung der Sohlstruktur durch Kieseinbau
- Auenentwicklung
- Reduzierung der Sanddrift
- Herstellung der Durchgängigkeit¹⁷³

[Projektbüro Lebendige Alster, 2011; Projektbüro Lebendige Alster, o.J.]

Bei der Wahl von Maßnahmenstrecken soll beachtet werden, dass dort ein hohes Entwicklungspotential besteht, also Ausbreitungsquellen entstehen können [Hammer, 07.06.2012]. *„Ziel der Gewässerentwicklung muss sein, dass heimische anspruchsvolle Arten mindestens streckenweise wieder größere und überlebensfähige Bestände aufbauen. Dann können diese Arten sich wieder ausbreiten und im günstigsten Fall auch in verbesserten innerstädtischen Gewässerstrecken auftreten.“* [Hammer, 07.06.2012] Dies entspricht dem Ziel eines Strahlursprungskonzeptes. Damit dies auch wirkt ist die Durchgängigkeit der Alster bis zur Elbe für Fische und Kleinlebewesen von immenser Bedeutung [Projektbüro Lebendige Alster, o.J.].

¹⁷³ Es ist anzumerken, dass Maßnahmen an größeren Bauwerken, die die Durchgängigkeit behindern, nicht durch Verbände umgesetzt werden können, sondern diese Aufgabe den Behörden/ Eigentümern zukommt.

Die Attraktivität der Alster als Naherholungsgebiet soll durch die Maßnahmen noch erhöht werden [Projektbüro Lebendige Alster, 2011]. Um den umfassenden Nutzungsansprüchen und den verschiedensten rechtlichen/ behördlichen Vorgaben gerecht zu werden, wird bei der Maßnahmenarbeit eine umfassende Beteiligung aller relevanten und interessierten Akteure auf den verschiedenen Ebenen angestrebt [Lebendige Alster Beteiligung, o.J.; Projektbüro Lebendige Alster, 2011]. Mit einer breiten Öffentlichkeitsbeteiligung möchte das Projekt zeigen, wie wichtig diese bei der Umsetzung solcher Maßnahmen ist [Interview NABU Hamburg, 17.03.2014]. Neben dem persönlichen Anspruch zur Beteiligung [Interview NABU Hamburg, 17.03.2014] leitet Schilling diesen für die Erarbeitung von Maßnahmen aus der Aarhus-Konvention von 1998, der Öffentlichkeits-Richtlinie der EU von 2003, dem Umweltinformationsgesetz von 2005, dem Öffentlichkeitsbeteiligungsgesetz, sowie dem Wasserhaushaltsgesetz von 2002 (mit seiner Novellierung von 2009) und nicht zuletzt von der Wasserrahmenrichtlinie, Artikel 14, ab, die auf dem vorgenannten beruht [Schilling, 16.05.2013].

Dazu gehört die Abstimmung von Maßnahmen mit den Interessensgruppen vor Ort, wie zum Beispiel dem Angelsportverband, dem Anglerverein und Kleingartenvereinen je nach Maßnahme, und den Behörden. Zum anderen sollen Ufergrundstücksbesitzer durch den Dialog zur naturnahen Ufergestaltung auf ihren Grundstücken ermuntert werden (zum Beispiel durch Bürgernachmittage, wo die naturnahe Ufergestaltung am eigenen Grundstück erarbeitet werden kann [Borggräfe 16.05.2013]). Für Anlieger, Schulen, Interessengruppen und Naturbegeisterte werden Mitmach-Aktionen organisiert. Für Schulen gibt es im Rahmen der Umweltbildung noch ein ausführlicheres Konzept und für eine exemplarische Bürgerbeteiligung wurde ein Abschnitt der Alster zwischen der Poppenbütteler Schleuse und dem Fuhlsbütteler Wehr für eine gemeinsame Maßnahmenplanung/ -diskussion ausgewählt [Projektbüro Lebendige Alster, 2011; Interview NABU Hamburg, 17.03.2014].

„Nur wer die Natur kennen lernt, kann eine Beziehung zu ihr aufbauen, sie verstehen und schätzen. Umweltbildungsangebote sollen das Naturverständnis fördern.“

[Projektbüro Lebendige Alster, o.J.]

Junge Menschen müssten durch konkrete und praktische Fragestellungen in den direkten Kontakt mit der Natur kommen statt nur einen theoretischen Schulunterricht zu haben. Deswegen sollen durch Kooperationen mit Schulen wiederholt Exkursionen zur Beobachtung von Tieren und Pflanzen, Aktionstage zum Pflanzen oder Anlegen von Kiesbetten, Projektwochen und GPS-gestützte Bildungsrallyes durchgeführt werden, die die Bäche vor der Haustür erlebbar machen. Ergänzend sollen Unterrichtseinheiten stattfinden zum Beispiel zu

„Hochwasserschutz und Naturschutz“. Damit soll Umweltbildung spielerisch im Abenteuer nebenbei erfolgen. [Projektbüro Lebendige Alster, 2011; Borggräfe, 16.05.2013] Dafür sollen getrennt nach Grundschule und Gymnasium/ Oberschule Ideen für Fächer beziehungsweise Semester zum Thema Ökologie entwickelt werden. Schulen sollen mit speziellen Lehrmitteln ausgestattet werden und auch Messungen und Beprobungen zur Gewässergüte sollen von Schulklassen durchgeführt werden können. Ebenfalls soll eine Bildungsroute erarbeitet werden [Borggräfe, 16.05.2013].

Diese Maßnahmen werden getrennt von den übrigen durch drei kleinere Stiftungen finanziert [Interview NABU Hamburg, 17.03.2014].

Der Abschnitt Poppenbütteler Schleuse - Fuhlsbütteler Wehr wurde zum einen ausgewählt, weil dies der letzte frei fließende Abschnitt der Alster vor der aufgestauten Außen- und Binnenalster ist und dort der höchste Nutzungsdruck und Erholungsanspruch durch die Hamburger besteht. Hochwasserschutz ist ebenfalls ein Thema für die Grundstücksbesitzer. Zum anderen ist auch eine Bürgerbeteiligung durch Verbände kein Standard, sondern ein Pilotprojekt für die Projektpartner [Interview NABU Hamburg, 17.03.2014]. Einbezogen werden sollen alle Akteure vor Ort, *„alle, die sich der Alster verbunden fühlen und an ihr aktiv sind“* [Lebendige Alster Beteiligung, o.J.]. Dies können neben den Anwohnern zum Beispiel Anglervereine, Bürgervereine, Freiwillige Feuerwehren und Kleingartenvereine sowie Spaziergänger und Radfahrer sein. Auch die zuständigen Behörden sind eingeladen an dem Prozess aktiv teilzunehmen [Lebendige Alster Beteiligung, o.J.]. Auf die Struktur des Beteiligungsprozesses wird später näher eingegangen.

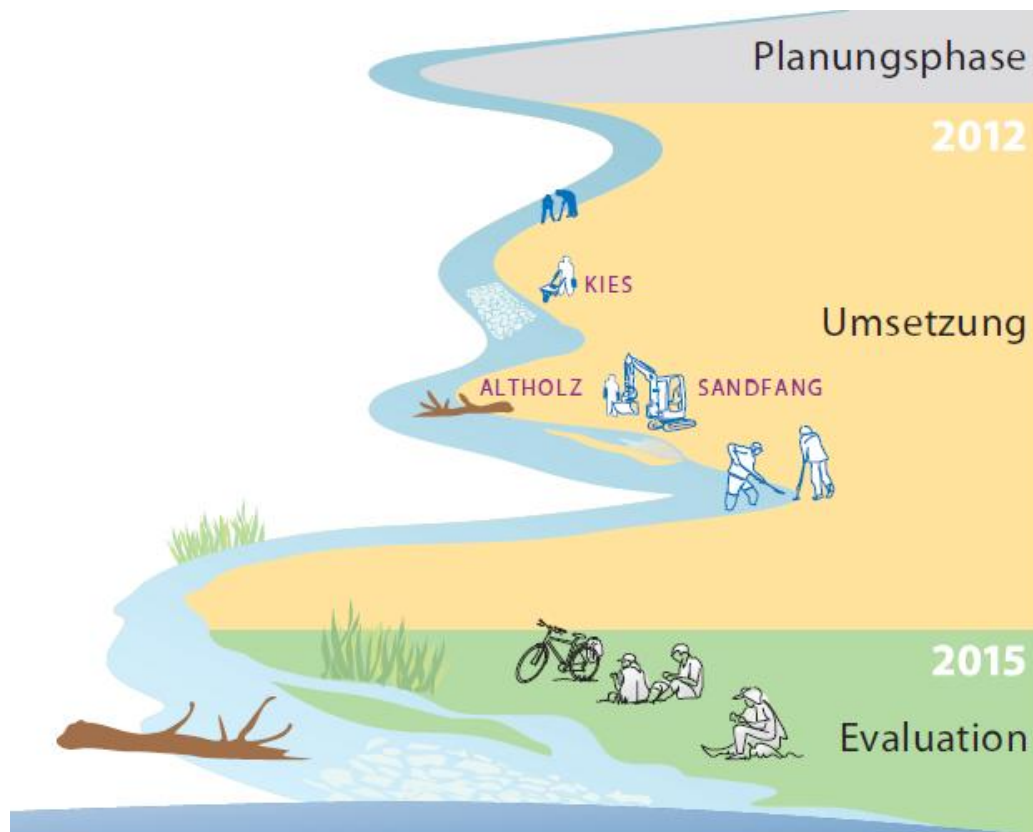


Abb. 50 Geplanter Projektablauf „Lebendige Alster“¹⁷⁴

Orientierung an guten Beispielen

Für das Projekt hat man sich die Planungsgruppen in Schleswig-Holstein und Nord-Rhein-Westfalen und den Gewässerentwicklungsworkshop an der Dreisam in Baden-Württemberg angeschaut, das UBA Handbuch Stakeholderanalyse und das HarmoniCOP Handbuch genutzt. Lernen könne man von den Stadtteilentwicklungsgruppen (STEG). Dabei wurde der Bewirtschaftungsplan in Hamburg als für eine inhaltliche Beteiligung und eine partizipative Gewässerentwicklungsplanung nicht für geeignet empfunden [Ernst, 24./25.04.2009]. Das wichtigste Vorbild, gerade für den Bürgerbeteiligungsprozess, war allerdings die Bürgerbeteiligung beim Pilotprojekt Panke, die Schilling vom NABU Hamburg als Berliner noch persönlich miterlebt hat [Ernst, 24./25.2009; Interview NABU Hamburg, 17.03.2014].

Projektstruktur

Am Projekt arbeiten die drei schon genannten Hauptamtlichen Mitarbeiter, die einen biologischen bzw. geoökologischen Ausbildungshintergrund haben. Alle drei haben bereits Erfahrungen mit Gewässern gesammelt. Schilling als Geoökologe, legte einen Schwerpunkt auf die Flussauenökologie, Borggräfe ist seit 20 Jahren im Gewässerschutz tätig wenn auch mit dem Fokus auf Fischotter und Hammer letztlich hat das Projekt Forelle 2010 begleitet

¹⁷⁴ Aus [Projektbüro Lebendige Alster, 2011]

[Interview NABU Hamburg, 17.03.2014]. Aktive Erfahrungen in Bürgerbeteiligungsverfahren lagen nicht vor, was bei Naturschutzverbänden auch weniger zu erwarten ist.

Größere Planungen werden zur Vergabe an ein Ingenieurbüro ausgeschrieben [Interview NABU Hamburg, 17.03.2014; Borggräfe, 16.05.2013].

Neben den Hauptamtlichen gibt es ehrenamtliche Mitarbeiter am Projekt, zum einen jene, die nur an Einzelaktionen teilnehmen und zum anderen jene, die nach erwecktem Interesse immer wieder teilnehmen. Erreicht werden diese über die NABU-eMail-Verteiler und die Verteiler, die sich im Beteiligungsprozess entwickelt haben [Interview NABU Hamburg, 17.03.2014].

In der ersten einjährigen Planungsphase bis Mai 2012, finanziert durch die Michael-Otto-Stiftung, die Norddeutsche Stiftung für Umwelt und Entwicklung Hamburg und die BSU, sollten *„vorhandene Mängel analysiert und Verbesserungsmöglichkeiten entwickelt“* werden [Borggräfe, 16.05.2013; Projektbüro Lebendige Alster, 2011]. Anregungen von Anliegern und Bürgern wurden eingeholt und die Möglichkeiten mit den Fachbehörden, politischen Gremien und Interessenvertretungen diskutiert [Projektbüro Lebendige Alster, 2011].

Die Umsetzungsphase, finanziert durch die Stiftung Lebensraum Elbe, die BSU und weitere Förderer, läuft nun an im Gegensatz zur ursprünglichen Planung (siehe Abb. 50) von Juni 2012 bis Mai 2015 [Borggräfe, 16.05.2013]. Wesentliche Verzögerungen ergaben sich durch Schwierigkeiten bei der Finanzierung des Projektes, dessen größter Förderer die Stiftung Lebensraum Elbe ist. Das Projekt ist auf 4 Jahre angelegt, und sollte 2 Millionen Euro benötigen (50 % Antragsfinanzierung über die Stiftung). Für die eine „offene“ Million konnte keine große Stiftung gefunden werden. Dann gab es Absprachen mit der Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt (BSU), aber letztlich war ihr das zu teuer. Die BSU stellt nun jedes Jahr, nach einem jeweils neuen Antrag, 50000 Euro für das Projekt zur Verfügung. Mit einer Verschiebung zu einer 20/80-Antragsfinanzierung kann das Projekt nun mit insgesamt rund 1,5 Millionen Euro rechnen. Da die Verbände nicht in Vorleistung gehen können, werden die Großmaßnahmen erst jetzt angeschoben (Stand Frühjahr 2014), da die Finanzierung klar ist. *„Man weiß halt nie, ob das Geld weiter kommt.“* [Interview NABU Hamburg, 17.03.2014]

Die Beteiligung für die Pilotstrecke begann 2012 mit einer Informationsveranstaltung im November und schloss mit der 2. Beteiligungswerkstatt im April 2013 (siehe Tab. 21).

Tab. 21 Beteiligungsprozess Lebendige Alster

Datum	Art der Veranstaltung	Inhalte / Ziele	TN
29.11.2012 18:00 – 20:00	Informationsveranstaltung	<ul style="list-style-type: none"> • Vorstellung des Projektes „Lebendige Alster“ und Vorträge zum Lebensraum „Alster“ • Sammlung erster Ideen für die Entwicklung der Alster 	55
19.01.2013 11:30 Uhr	Begehung mit Interessierten Treffpunkt: Alsterwanderweg unterhalb Bäckerbrücke	<ul style="list-style-type: none"> • Austausch vor Ort mit den Akteuren • Informationen und Erläuterungen zu Entwicklungsvorschlägen seitens des Projektteams 	ca. 25
01.02.2013 15:00 Uhr	1. Beteiligungswerkstatt im Forum Alstertal	<ul style="list-style-type: none"> • Vorstellung und Diskussion von möglichen Projektmaßnahmen durch das Projektteam • Diskussion von Vorschlägen der Teilnehmer • 3 Arbeitsgruppen zu Maßnahmen 	> 40
25.04.2013	2. Beteiligungswerkstatt im Forum Alstertal	<ul style="list-style-type: none"> • Zusammenfassende Vorstellung der Maßnahmen • Entscheidung bzgl. möglicher Varianten • Informationen zum weiteren Vorgehen bzw. der Umsetzung der Maßnahmen • 3 Arbeitsgruppen: Maßnahmen, Umweltbildung, Alster-Teiche 	>30
[Lebendige Alster Beteiligung, o.J.; Protokolle der Veranstaltungen]			

In den wesentlichen Punkten ist der Prozess damit genauso angelegt wie der Bürgerbeteiligungsprozess an der Berliner Panke. Zur ersten Werkstatt kamen interessierte Anwohner (überwiegende Anzahl), Wassersportler, Angler und Fachleute aus Behörden und Büros zur Diskussion der Maßnahmenvorschläge und zum Sammeln der Vor-Ort-Kenntnisse [Lebendige Alster, Protokoll 01.02.2013]. Im Gegensatz zu Berlin gab es in Vorbereitung der Werkstatt wesentlich weniger Voruntersuchungen und kein umfassend ausgearbeitetes Konzept, sondern lediglich 28 Maßnahmenvorschläge des Projektteams [Interview NABU Hamburg, 17.03.2014]. Zu diesen Vorschlägen gab es Anregungen und kleinere Einwände, jedoch keine gravierende Kritik, es kamen aber noch 30 weitere Maßnahmenvorschläge hinzu. Letztere wurden bis zur zweiten Werkstatt auf ihre Umsetzbarkeit hin überprüft, anschließend mit den Bezirksämtern abgestimmt und in die Maßnahmenkarten eingepflegt [Lebendige Alster, Protokoll 01.02.2013; Lebendige Alster, Auswertung 01.02.2013]. Die aufgenommenen und verworfenen Maßnahmenvorschläge wurden ähnlich tabellarisch [Lebendige Alster, Auswertung 01.02.2013] erfasst wie in Berlin.

Ablauf der 1. Werkstatt

1. Kurze Einführung zum Projekt und zum Beteiligungsprozess
2. Vorstellung der Maßnahmenvorschläge des Projektteams und Fragerunde im Plenum
3. Arbeit an den Maßnahmenvorschlägen in parallelen Gruppen.
4. Zusammenfassung der Ergebnisse und Ausblick auf die nächsten Schritte

[Lebendige Alster, Protokoll 01.02.2013].

Zur Vorbereitung auf die zweite Beteiligungswerkstatt wurden verschiedene Materialien mit Hinweisen zur Verfügung gestellt, damit sich auch neue Teilnehmer einfach auf die Veranstaltung einstellen konnten [Lebendige Alster Beteiligung, o.J].

Die Zusammensetzung der Teilnehmer bei der zweiten Beteiligungswerkstatt war ähnlich der der ersten Beteiligungswerkstatt. Im Gegensatz zur ersten Werkstatt gab es bei dieser drei Arbeitsgruppen zu unterschiedlichen Themen: 1. Maßnahmen, 2. Teichkonzept, 3. Umweltbildung. Aus den Ergebnissen sollte anschließend in Abstimmung mit den Behörden bis August 2013 der finale Entwurf des Entwicklungskonzeptes für den Alster-Abschnitt entstehen [Lebendige Alster, Protokoll 25.04.2013; Lebendige Alster Beteiligung, o.J]. Dieser soll den Teilnehmern als auch anderen Interessierten für 4 Wochen online für Rückmeldungen zur Verfügung stehen [Lebendige Alster Beteiligung, o.J]. Bereits 2013 sollten erste Maßnahmen umgesetzt werden [Lebendige Alster, Protokoll 25.04.2013; Lebendige Alster, Auswertung 01.02.2013].

Ablauf der 2. Werkstatt

1. Einführung zum Projekt und zum Stand des Beteiligungsprozesses
2. Auswertung der Ergebnisse der 1. Werkstatt und Vorstellung der Entwürfe der Maßnahmensteckbriefe
3. Vortrag zum Lebensraum Teich
4. Arbeitsgruppen zu drei Themen
5. Zusammenfassung der Ergebnisse und Ausblick

[Lebendige Alster, Protokoll 25.04.2013]

Die Behörden waren zum Beteiligungsprozess ebenfalls eingeladen. Zur Informationsveranstaltung waren aus den Bezirken Nord (Chef, Gewässerwart, Planung (alle drei der Wasserwirtschaft)) und Wandsbek (Bachpatenbetreuung, Chef der Wasserwirtschaft und weitere Person) jeweils drei Vertreter anwesend. Bei der ersten Werkstatt war es für Nord noch der Gewässerwart bei der zweiten keiner mehr und für Wandsbek war mindestens immer die Bachpatenbetreuung unter den Teilnehmern. Für die Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt war weniger die Wasserwirtschaft vertreten als eher die Abteilung Naturschutz, wegen der Entwicklung des biologischen Korridors. Alle schienen den Prozess entspannt und relativ positiv aufgenommen zu haben. [Interview NABU Hamburg, 17.03.2014]

Parallel zu dem Beteiligungsprozess konnte jeder Interessierte Vorschläge und Anmerkungen per Telefon oder Mail einreichen und alle Zwischenergebnisse wurden auf der Projektseite zugänglich gemacht www.lebendigealster.de [Lebendige Alster, Protokoll 01.02.2013].

Des Weiteren wurden offene Punkte mit Wassersportlern und Anglern geklärt (zum Beispiel für Kanus befahrbare Wassertiefe beim Einbau von Kiesbänken) und es wurde versucht Gruppen zu erreichen, die am Beginn des Prozesses unzureichend vertreten waren. Das waren zum Beispiel Hundebesitzer, deren Hundeauslaufwiese von Maßnahmen betroffen sein kann. Dafür wurde vor Ort informiert [Lebendige Alster, Protokoll 01.02.2013].

Parallel zum Projekt findet seit 2009 ein Mal im Jahr eine Tagung zur Alster statt, auf der zu den Themen rund um das Projekt Lebendige Alster referiert und diskutiert wird (Termine und Themen siehe Tab. 22). Das Veranstaltungsformat ähnelt damit stark den Panke-Tagen in Berlin.

Tab. 22 Alster-Tagungen 2009 bis heute

Datum	Thema	Veranstalter	TN
24./25.04.2009	"Erste Ideen für eine Lebendige Alster!"	BUND Hamburg	k.D.
06.05.2010	„Urbane Gewässer“ in der Patriotischen Gesellschaft	Aktion Fischotterschutz	k.D.
05.05.2011	"Eine Lebendige Alster zwischen Anspruch und Wirklichkeit"	NABU Hamburg	100
07.06.2012	„Auf dem Weg zur Lebendigen Alster“	Projekt „Lebendige Alster“	k.D.
16.05.2013	„Leben im Gewässerkorridor“ im Forum Alstertal	Projekt „Lebendige Alster“	k.D.
12./13.06.2014	„Lebendige Stadtgewässer“ im Forum Alstertal	Projekt „Lebendige Alster“	k.D.
[Lebendige Alster Tagungen, o. J.]			

Das Projekt gliedert sich in 9 Module für die Umsetzung:

Modul 1: Auenentwicklung

Modul 2: Minderung der Sanddrift

Modul 3: Kies /Restauration des Interstitials

Modul 4: Holz als Lebensraum

Modul 5: Korridor-Konzept: Alster - Elbe

Modul 6: Uferentwicklung

Modul 7: Umweltbildung

Modul 8: Kommunikation/ Öffentlichkeitsarbeit (Projekt begleitend)

Modul 9: Evaluation

[Borggräfe, 16.05.2013]

Die Maßnahmen können in der Regel im Rahmen der Gewässerunterhaltung stattfinden, die nicht nur für den ordnungsgemäßen Abfluss, sondern auch für die Pflege- und Entwicklung eines Gewässers zuständig ist. Das bedeutet, dass wesentlich weniger zeit- und arbeitsaufwendige formelle Verfahren für die Umsetzung der Maßnahmen notwendig sind. So

werden die Maßnahmen den Behörden mal mehr, mal weniger detailliert vorgestellt und es wird auch mal umgeplant, wenn die Vorschläge nicht auf Zustimmung treffen. Bisher war noch keine Plangenehmigung notwendig, selbst bei dem 25 m langen Kiesbett nicht. Erwartet wird ein Plangenehmigungsverfahren für die Umsetzung einer größeren Flutmulde, der Auenentwicklung und des geplanten Gleithangsandfanges. Für eine Uferabflachung auf einem Privatgrundstück war eine Genehmigung für eine Maßnahme im Überschwemmungsgebiet notwendig, da Bodenvolumen weggenommen werden sollte und die Überschwemmungsdynamik damit etwas verändert werden würde. [Interview NABU Hamburg, 17.03.2014]

Bislang traten bei den Vorhaben keine größeren Hindernisse auf, da immer alles vorher abgesprochen wurde. Das Projektteam steht in gutem Kontakt zu den Bezirken Wandsbek¹⁷⁵ und Nord (in Eimsbüttel waren sie bisher noch nicht aktiv). Durch den Verlauf durch zwei Bezirke ist der Aufwand wesentlich größer und am Anfang war die Zusammenarbeit mit dem Bezirk Wandsbek wesentlich einfacher als mit dem Bezirk Nord, da dorthin schon länger Kontakt besteht, aber mittlerweile laufe es mit beiden gut. Borggräfe, der in Niedersachsen sitzt, wundere sich immer wie viel in Hamburg im Rahmen der Unterhaltung geht, wo man auf dem Land in Niedersachsen für jede Kleinigkeit eine Genehmigung braucht. [Interview NABU Hamburg, 17.03.2014]

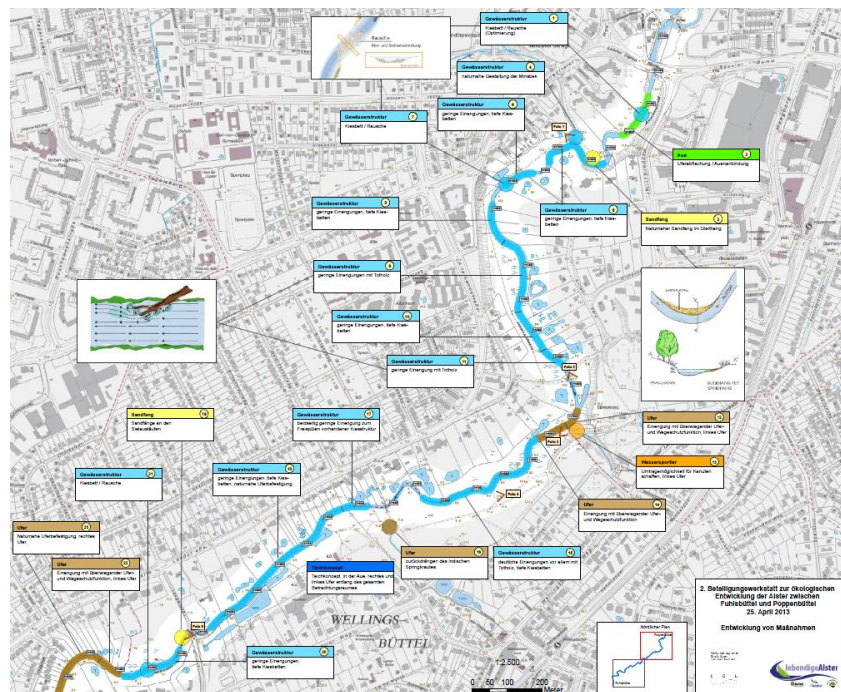


Abb. 51 Maßnahmenkarte Alster-Abschnitt Poppenbüttel-Fuhlsbüttel: Nord¹⁷⁶

¹⁷⁵ Man werde in etwa ein Mal in der Woche mit Fragen konfrontiert, das Projekt sei sehr abstimmungsorientiert [Interview Bezirksamt Wandsbek, 18.03.2014].

¹⁷⁶ Aus <http://www.lebendigealster.de/beteiligung/> (Zugriff: 03.06.2014): Gewässerstruktur: blau, Sandfang: gelb, Aue: grün, Ufer: braun

Aufgaben anderer Akteure

Für den gesamten Flusslauf der Alster in Hamburg ergeben sich verschiedene Zuständigkeiten. Die Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt (BSU; als oberste Wasserbehörde zuständig für schiffbare Gewässer [Interview NABU Hamburg, 17.03.2014]) ist neben der Schifffahrtsverkehrsbehörde zuständig für die Senatsgewässer. Des Weiteren fließen die Alster und ihre Zuflüsse durch die Bezirke Wandsbek, Nord, Eimsbüttel, Mitte und Altona (Wasserbehörden; siehe Abb. 52). Die Alsterfleete sind Senatsgewässer, die Binnenalster ist Seeschiffahrtsstraße und Senatsgewässer. Für die Außenalster ist die BSU zuständig, für den Alsterlauf die Bezirksamter Nord und Wandsbek. Für den Isebekkanal sind die Bezirksamter Eimsbüttel und Nord und für die Tarpenbek das Bezirksamt Nord verantwortlich. Der Oberlauf der Alster im Rader Wald liegt dann bereits in Schleswig-Holstein. [Meier, 25.04.2009]

Durch diese Zuständigkeiten ergeben sich auch Maßnahmen, die von Behörden getragen werden müssen und nicht durch das Projekt mitgestemmt werden können, sei es durch die Größe der Maßnahmen oder durch die Verantwortlichkeiten seitens der Behörden.

Die Herstellung der Durchgängigkeit der Alster war im Koalitionsvertrag festgeschrieben (Stand 2009) [Meier, 25.04.2009]. Die Fuhlsbütteler Schleuse wurde bereits neu gestaltet und durchgängig gemacht. Die Rathausschleuse und die Mühlenschleuse sollen ebenfalls bis 2014 durchgängig sein [BSU, o. J.]. Neben großen Bauprojekten zur Durchgängigkeit sind die Behörden für die Reduzierung von Nähr- und Schadstoffeinträgen, die Reduzierung von Mischwasserüberläufen und den Bau von Straßenwasserbehandlungsanlagen zuständig [Meier, 25.04.2009].

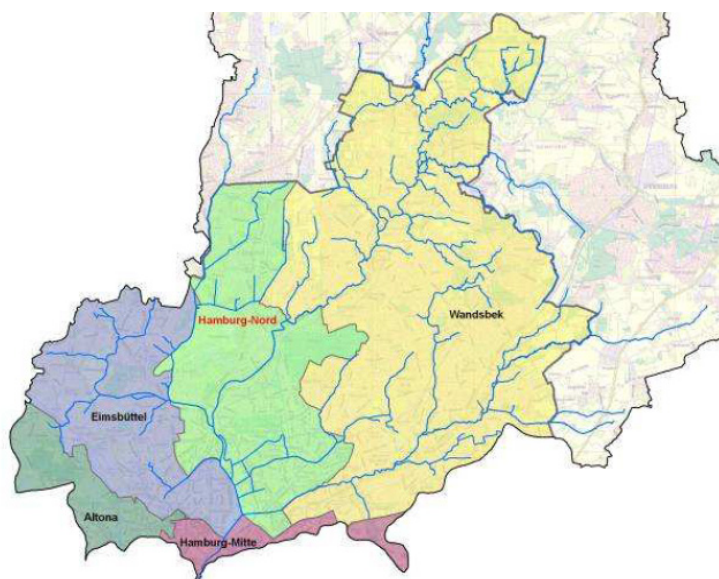


Abb. 52 Bezirke im Alster-Einzugsgebiet¹⁷⁷

¹⁷⁷ Aus [Meier, 25.04.2009]

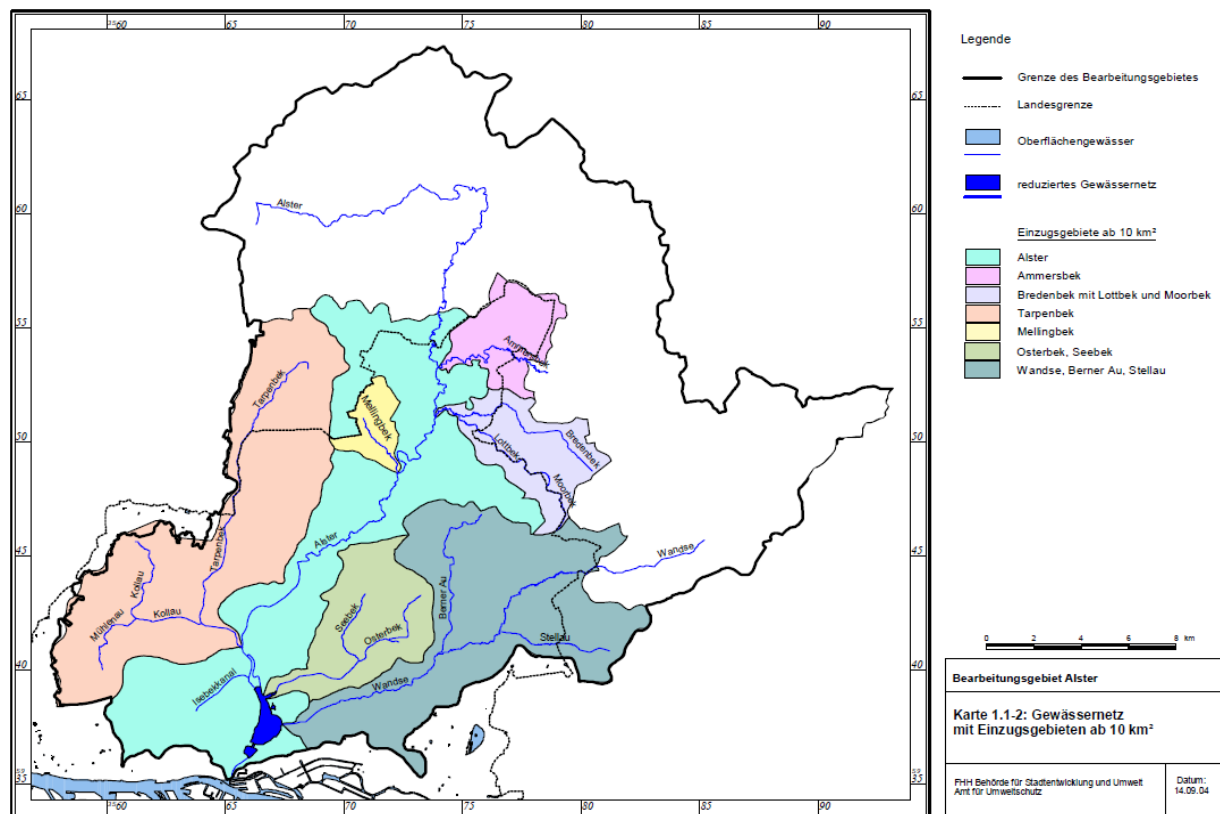


Abb. 53 Bearbeitungsgebiete Alster (reduziertes Gewässernetz)¹⁷⁸

Ausblick

Die Durchführung der Beteiligung wird bislang sehr positiv wahrgenommen. Größeren Abstimmungsbedarf gab es mit den Kanuten, um gewisse Fahrwassertiefen zu erhalten und bestimmte Strömungsgeschwindigkeiten nicht zu überschreiten. Alles in allem verlief die Kommunikation sehr gut und sachlich, die Kanuten befuhren auch die Maßnahmenabschnitte und gaben Feedback [Interview NABU Hamburg, 17.03.2014]. Die Fach- und Vor-Ort-Kenntnisse der beteiligten Bürger waren sehr hilfreich und werden auch weiterhin genutzt [Schilling, 16.05.2013]. Eine formelle Evaluation des Beteiligungsprozesses ist bislang nicht geplant aber auch nicht ausgeschlossen. [Interview NABU Hamburg, 17.03.2014] Vom erhöhten Aufwand in der Beteiligung wird ein geringerer Aufwand in der Umsetzung erwartet, der „*Mut zu mehr Beteiligung in [Hamburg]*“ machen soll [Schilling, 16.05.2013].

Das Projektteam würde gern ein weiteres Beteiligungs-Projekt durchführen, eventuell für zwei Flusskilometer zwischen Poppenbüttel und Mellingbüttel. Dies würde sich anbieten, da das Bezirksamt Wandsbek gerade die Durchgängigkeit an der Schleuse Poppenbüttel plant und man so die Projektideen und die Maßnahmen des Bezirkes gemeinsam im Prozess diskutieren könnte. Finanziell würden keine großen Zusatzkosten entstehen, im Moment mangle es aber an der nötigen Zeit. Im Falle einer Durchführung könnte man die Informationsveranstaltung durch einen größeren Programmpunkt zur Information in die erste

¹⁷⁸ Aus [Bestandsaufnahme Alster, 2004]

Beteiligungswerkstatt integrieren. Die Adressaten und Nutzer blieben in ungefähr die gleichen, so dass die beim Projekt Lebendige Alster entstandenen Verteiler genutzt werden können. [Interview NABU Hamburg, 17.03.2014]

6.5 Konflikte

Im Folgenden sollen kurz Konflikte beschrieben werden, die auf beziehungsweise zwischen verschiedenen Ebenen/ Behörden bei der Umsetzung der WRRL in Hamburg auftreten, so wie sie von den Interviewten genannt wurden.

Monitoring-Daten der BSU

Schwierig sei der Zugriff auf Monitoring-Daten der BSU. Eimsbüttel nennt in diesem Zusammenhang die chemischen Daten, so lange diese von der BSU nicht ausgewertet seien, könne der Bezirk sie nicht bekommen, auch wenn sie sie für die Maßnahmenplanung brauchen [Interview Bezirksamt Eimsbüttel A, 17.03.2014]. Harburg bemängelt, dass 2009 ad hoc die Maßnahmenplanung begonnen werden sollte ohne Monitoring-Ergebnisse, ohne sich das Gewässer richtig angucken zu können, weil die Monitoring-Auswertung erst halb fertig gewesen sei und die BSU die Daten deswegen nicht rausgegeben hat. [Interview Bezirksamt Harburg, 18.03.2014]

Die Naturschutzverbände wünschten sich auch den Zugriff auf die Monitoring-Daten¹⁷⁹ für ihre Arbeit und Beurteilung, durften sie aber längere Zeit nur analog und vor Ort einsehen, weil sie noch nicht ausreichend ausgewertet gewesen seien. Die BSU hätte dazu selbst ausgesagt, dass *„das Monitoring sinnvoller Weise ein Jahr früher [hätte] starten müssen, damit die Ergebnisse jetzt vorlägen und frei gegeben werden könnten“* [VAG WRRL, 29.01.2009; VAG WRRL, 09.06.2009]

Maßnahmen-Monitoring

„Irgendwann werde ich der Politik erklären müssen, wo die Millionen gelandet sind und wenn ich schon bei den ersten Sachen feststelle, dass ich es über die Kartierung nicht messen kann, werde ich es irgendwie anders erklären müssen.“

[Interview Bezirksamt Eimsbüttel A, 17.03.2014]

Als größere Hürde wurde in Eimsbüttel und Harburg das Maßnahmen-Monitoring (bzw. die Erfolgskontrolle) genannt.

¹⁷⁹ Und auch den Zugriff auf andere Daten, wie ordentliche Karten der Gewässer, Querbauwerkskataster und ähnliches, bei denen es immer ziemlich lange gedauert hat bis der Zugang bestand, wenn das Material weitergegeben wurde [verschiedene Protokolle AG WRRL-Fachfragen, VAG WRRL].

Bei der Umsetzung gibt es größere Unsicherheiten: Gibt es nach dem jahrzehntelangen Ausbau irgendwo einen Strahlursprung zur Wiederbesiedlung nach Strukturverbesserungen? Wirken die gebauten Fischaufstiegsanlagen? [Interview Bezirksamt Harburg, 18.03.2014] Reichen die Maßnahmen zur Zielerreichung aus oder muss mehr getan werden? [Interview Bezirksamt Eimsbüttel A, 17.03.2014]

Ausgehend von den bestehenden Unsicherheiten, hält man in den Bezirken ein Maßnahmen-Monitoring für notwendig, auch um die Maßnahmen später vor der Politik rechtfertigen (siehe Zitat) und den Erfolg nachweisen zu können. Man habe gemerkt, dass man im Rahmen des üblichen Monitorings (maßnahmenunspezifisch) keine Veränderung der Strukturgüte bei Stadtgewässern messen kann, da sich das verwendete LAWA-Verfahren nur an der Auenentwicklung orientiere. Man glaube auch, dass die Veränderungen ebenfalls nicht an der Besiedlung messbar sind, da die Wiederbesiedlung sehr langsam von statten geht, man nicht wisse, was sich überhaupt wieder ansiedeln kann und weil bereits ein starkes Regenereignis alles ändere. Im Rahmen des allgemeinen WRRL-Monitorings suche man nur an typischen Stellen und nur ein Mal im Jahr für einen riesigen Oberflächenwasserkörper. [Interview Bezirksamt Eimsbüttel A, 17.03.2014]

Die Aufgabe des Maßnahmen-Monitorings wird bei der BSU gesehen, diese müsse ein Konzept dafür entwickeln, aber diese sei bisher nicht aktiv geworden. [Interview Bezirksamt Harburg, 18.03.2014; Interview Bezirksamt Eimsbüttel A, 17.03.2014] Die BSU habe aber „den Schwarzen Peter immer zu uns [den Bezirken] geschoben“. Wenn die Bezirke dann das Maßnahmen-Monitoring bei einem Büro in Auftrag geben wollten, hieß es das Konzept passe nicht, die BSU wolle das anders machen. Um ein Monitoring von Seiten der Bezirke durchführen zu lassen, ist neben den Geldern die Zustimmung der Zuständigen für das Makrozoobenthos in der BSU nötig. [Interview Bezirksamt Eimsbüttel A, 17.03.2014]

Das entscheidende Problem ist die Zeit: „Wenn ich jetzt nicht Aufnahmen mache, dann habe ich [durch die Maßnahmen-Umsetzung] alles verändert“. Die so genannten 0-Aufnahmen müssen vor der Maßnahmenumsetzung erfolgen. [Interview Bezirksamt Eimsbüttel A, 17.03.2014]

Gemäß einem Protokoll der verbandsübergreifenden AG WRRL wollte die BSU die Erfolgskontrollen bereits ab dem Frühjahr 2012 verstärkt in den Fokus nehmen [Interview Bezirksamt Eimsbüttel A, 17.03.2014]. In den Bezirken heißt es, dass sie das maßnahmenspezifische Monitoring verstärkt ab dem zweiten Bewirtschaftungszeitraum bei der Maßnahmenplanung mit berücksichtigen wollen, weil es so schwierig sei, es zu organisieren und das Geld dafür zu bekommen. [Interview Bezirksamt Eimsbüttel A,

17.03.2014] In Harburg plane man gerade eine Erfolgskontrolle und dafür wurde die 0-Aufnahme schon gemacht, man stehe dafür im Austausch mit Eimsbüttel. Immerhin habe man schon ein paar Rückmeldungen, dass ein paar Maßnahmen schon wirksam sind (ohne Maßnahmen-Monitoring) [Interview Bezirksamt Harburg, 18.03.2014]. In Eimsbüttel habe man gerade die Mittel bekommen um an der Tarpenbek Aufnahmen für das Monitoring machen zu können. Man habe auch gerade eine Projekt-Idee, wo untersucht werden soll, was man an Gewässern in Eimsbüttel überhaupt erreichen kann (gewässerspezifisch), mit der sich ein Büro beschäftigen soll. Ansonsten versuche man die 0-Aufnahmen in die Maßnahmenumsetzung zu integrieren. Die BSU sei deutlich vorsichtiger, man müsse erst noch mal überlegen, wie man das vernünftig aufzieht. Im Bezirk heißt es, natürlich gebe es noch kein Konzept, aber trotzdem müssen die 0-Aufnahmen jetzt erfolgen, sonst ist es ohnehin zu spät dafür. [Interview Bezirksamt Eimsbüttel A, 17.03.2014]

Eingriffsausgleichsbewertung

Widersinnig seien auch die Regelungen zur Eingriffsausgleichsbewertung nach Bundesnaturschutzgesetz für WRRL-Maßnahmen. Wird eine WRRL-Maßnahme als Ausgleichsmaßnahme (für irgendeine andere Bautätigkeit) durchgeführt und aus Ausgleichsmitteln finanziert, muss keine Eingriffsbilanzierung vorgenommen werden, da die Maßnahme per Definition gut sei. Werde sie aber als normale WRRL-Maßnahme aus WRRL-Mitteln umgesetzt, müsse eine Eingriffsbilanzierung vorgenommen werden. Dies rufe gegebenenfalls eine Ausgleichsforderung nach dem Bundesnaturschutzgesetz hervor, es müssten also Mittel in den Topf zur Finanzierung von Ausgleichsmaßnahmen eingezahlt werden oder Ausgleichsmaßnahmen durchgeführt werden [Interview Bezirksamt Eimsbüttel B, 17.03.2014] – obwohl WRRL-Maßnahmen für die Natur durchgeführt werden.

Neben dem Aufwand für die Eingriffsbilanzierung und die Genehmigungsverfahren an sich ist das Problem die Bewertung der Biotoptypen mit Punkten (Staatsrätemodell). Ein Bach bekommt von vornherein wenig Punkte, auch wenn er schon sehr naturnah ist. Er bekommt also nicht viele Punkte, wenn er naturnäher gestaltet wird. Wenn aber beispielsweise für die Auenentwicklung eine Wiese abgegraben wird, werden Punkte für das Abgraben des Bodens und für die Zerstörung der Wiese abgezogen. Wenn dann für die Maßnahme auch noch ein Baum gefällt werden müsse, habe man sehr schnell eine negative Eingriffsbilanz, die nach Naturschutzgesetz ausgeglichen werden muss, dabei sollten WRRL-Maßnahmen eigentlich eine positive Bilanz haben. Gleichzeitig können noch hohe Kosten anfallen, weil der abgegrabene Boden, auch ohne Schadstoffe wegen dem hohen Organikanteil, nach LAGA-

Verordnung¹⁸⁰ auf der Deponie entsorgt werden muss. [Interview Bezirksamt Eimsbüttel A, 17.03.2014]

Zielkonflikte

„Die Wasserwirtschaft war halt nie so richtig wichtig in Hamburg.“

[Interview Bezirksamt Harburg, 18.03.2014]

Neben der Eingriffsausgleichsbewertung, die auch eine Art Zielkonflikt mit dem Naturschutz darstellt, gibt es noch weitere Zielkonflikte mit verschiedenen Behörden. Die Abstimmungsprozesse mit dem Naturschutz seien besonders langwierig, spielen sich aber langsam ein. Es gebe zum Beispiel schnell ein Nein zu einer Maßnahme, wenn torfige Böden betroffen sind [Interview Bezirksamt Eimsbüttel A, 17.03.2014] oder bei einer geschützten Fledermaus unter einer Brücke [Interview BSU A, 17.03.2014]. Die WRRL konkurriere auch mit dem Naturschutz um Flächen [Interview Bezirksamt Harburg, 18.03.2014].

Zielkonflikte gebe es ebenfalls mit dem Bodenschutz und dem Hochwasserschutz, obwohl sich letzteres eigentlich nicht zwingend ausschließe, es seien aber noch alte Ansichten zu dem Thema verbreitet [Interview Bezirksamt Eimsbüttel B, 17.03.2014; Interview Bezirksamt Harburg, 18.03.2014]. Auch der Denkmalschutz stehe den Vorhaben oft im Wege, zum Beispiel bei einer historischen Wassermühle [Interview BSU A, 17.03.2014]. Der Gewässerschutz habe eine gleiche oder sogar eine geringere Wertigkeit wie der Denkmalschutz, wenn es um das Schuhmacher-Ufer, Schleusen, Mühlengräben oder Industriekanäle gehe [VAG WRRL mit BSU, 14.04.2009]. Zusätzlich stehe der Gewässerschutz in Konkurrenz zur Stadt- und Landschaftsplanung [Interview Bezirksamt Harburg, 18.03.2014]. Bei Stadtplanern seien Grundstücke bis an die Gewässer häufiger erwünscht und Landschaftsplaner würden gerne mit geraden Gewässern planen, da Sichtachsen eine hohe Bedeutung haben [VAG WRRL mit BSU, 14.04.2009].

Vorhersehbarer waren Zielkonflikte mit der Wirtschaft und der Landwirtschaft. Andere Behörden, wie auch in Teilen die Landwirtschaft, beschwerten sich über die Gewässerrandstreifen, weil dann beispielsweise ein Gewerbebetrieb nicht so groß werden kann [Interview Bezirksamt Eimsbüttel B, 17.03.2014]. Konflikte gibt es mit der Bundesautobahn A26 wie auch mit der Hafenbahn [Interview Bezirksamt Harburg, 18.03.2014], sowie natürlich auch mit der Hafennutzung (mit der man sich arrangieren müsse, da der Hafen eben als Hafen gebaut wurde) [Interview BSU A, 17.03.2014] und letztendlich auch mit der Politik. Aus der Wasserwirtschaft (BSU), und damit aus dem eigenen Haus,

¹⁸⁰ Länderarbeitsgemeinschaft-Abfall

kommen kritische Stimmen gegen Teile der Elbvertiefung¹⁸¹ und die seien vom SPD-Senat nicht gewollt. Die Senatorin sei mehr Bau- als Umweltsenatorin, obwohl sie beides sein sollte, dementsprechend gibt es aktuell von dieser Seite keine Stärkung für die Wasserwirtschaft. Diese erwarte man, wenn es nach den nächsten Wahlen einen grünen Umweltsenator¹⁸² geben sollte. [Interview NABU Hamburg, 17.03.2014]

7 Berlin und Hamburg im Vergleich

Im Folgenden werden Berlin und Hamburg anhand der Konzepte zu den Verwaltungsstrukturen und den Faktoren des Management and Transition Frameworks vergleichend dargestellt.

7.1 Verwaltungsstrukturen

In Berlin und Hamburg müssen Maßnahmen von der Idee (und der ihr vorausgehenden Zielsetzung) bis zur Umsetzung verschiedene Planungsphasen durchlaufen und gegebenenfalls verschiedene Akteure und formelle Anhörungsverfahren ‚passieren‘. Dies ist in Berlin und Hamburg bedingt durch Verwaltungsstrukturen, institutionelle Regeln und deren Auslegung verschieden. In Hamburg können mindestens drei Ebenen durch unterschiedliche territoriale Einheiten unterschieden werden: die BSU hamburgweit, die sieben Bezirke verantwortlich innerhalb der Bezirksgrenzen und die Aktivitäten von Naturschutzverbänden und Ehrenamtlichen als loser Zusammenschluss von Akteuren mit wechselndem Wirkungskreis im Stadtgebiet. In Berlin kristallisieren sich mindestens zwei Ebenen heraus: der Senat berlinweit (staatlich) und die Zusammenarbeit von Berlin und Brandenburg (loser Zusammenschluss) für regionale Aufgaben über die Grenzen Berlins hinaus. Zwischen und innerhalb der Ebenen bestehen Interdependenzen und Verflechtungen diese zu bewältigen. In Berlin wird die Konzeptplanung durch die Wasserwirtschaft (Senat) erstellt und muss anschließend durch die Bauplanung und die Gewässerunterhaltung (ebenfalls Senat) in eine detaillierte Planung umgesetzt werden. Die detaillierte Bauplanung durchläuft ein Planfeststellungsverfahren (Regelsystem) und muss von der Wasserbehörde (ebenfalls Senat) genehmigt werden bevor sie am Gewässer umgesetzt werden darf.

¹⁸¹ Bei der Elbvertiefung handelt es sich um eine erneute Fahrrinnenanpassung. Die Elbmündung von Cuxhaven bis Hamburg ist international geschützt und durch die erneute Vertiefung würde die Zerstörung zahlreicher Lebensräume seltener Tiere und Pflanzen drohen. Die Schäden der letzten Elbvertiefung von 1999 seien entlang des gesamten Unterlaufes der Elbe sichtbar. [NABU Hamburg Bilanz, 2008]

¹⁸² 2014 regiert die SPD allein in Hamburg. Wenn nach den Wahlen im Februar 2015 die Grünen mitregieren würden, die in Hamburg zwar eher konservativ und umweltdesinteressiert seien, würde es einen grünen Umweltsenator geben (vermutlich ein Jurist). Dieser wäre dann zugänglicher für Informationen und Ideen und es wird erwartet, dass er sich stärker gegenüber dem Bürgermeister positionieren würde [Interview NABU Hamburg, 17.03.2014].

In Hamburg gibt es eine vergleichbare Ebene der Konzeptplanung nicht. Die Wasserwirtschaft der BSU erstellt für Vorranggewässer Vorplanungen und gibt diese teilweise zur Umsetzung an die Wasserwirtschaft der Bezirke ab. Die Wasserwirtschaft der Bezirke erstellt direkt und weitestgehend eigenständig (also ohne Konzeptplanung von anderer Stelle) eine Bauplanung, diese muss direkt mit der Gewässerunterhaltung in der gleichen Abteilung (oder Wasser- und Bodenverbände) abgesprochen werden. Je nach Größe (beziehungsweise Wirkung) der Planung wird die Maßnahme direkt umgesetzt oder sie durchläuft ein Genehmigungsverfahren unter der Beteiligung (Stellungnahmen) der Träger öffentlicher Belange oder ein Planfeststellungsverfahren (Regelsystem). Maßnahmen der Naturschutzverbände oder Ehrenamtlicher müssen mit den Bezirken abgesprochen werden und unterliegen denselben Regeln bezüglich formeller Genehmigungsverfahren durch die Wasserbehörde (ebenfalls Bezirksebene, gleiche Abteilung). Interdependenzen mit anderen Behörden entstehen in Berlin und in Hamburg zum Beispiel durch die Flächenwirksamkeit der Maßnahmen (Flächen die die Wasserwirtschaft zur Gewässerentwicklung nutzt stehen der Stadtplanung nur noch eingeschränkt zur Verfügung und umgekehrt) und Zielkonflikte (Denkmalschutz eines Bauwerks am Gewässer welches die natürliche Gewässerentwicklung stört) etc. Auf die Formen der Verflechtung, wird im Kapitel Koordination und Kooperation eingegangen. Sie zeigen wie die Akteure mit den formalen Institutionen, den Strukturen (siehe Kapitel Zentralität versus Polyzentrität) und den Interdependenzen umgehen, die Konflikte verursachen können (siehe Vetomacht und Konflikte) und wie sie zusammenwirken und dadurch die Prozesse und ihre Ergebnisse prägen.

7.1.1 Zentralität versus Polyzentrität

Um untersuchen zu können in welchem Maße Berlin und Hamburg bezüglich der Umsetzung der WRRL polyzentrisch sind, müssen Entscheidungszentren identifiziert werden. Dies bedarf einer genaueren Betrachtung, denn Entscheidungen im Allgemeinen werden in einer Großstadt von vielen Akteuren getroffen. Hier sollen als für diese Untersuchung relevante Entscheidungszentren solche Akteure (Organisationen oder Individuen) definiert werden, die Entscheidungen zu Maßnahmen am Gewässer oder zu Maßnahmen im Einzugsgebiet im Sinne der WRRL treffen können¹⁸³. Dies kann auch auf verschiedenen Ebenen erfolgen (Senat, Bezirke, Bürger etc.). Damit ergeben sich für Berlin als zentrale Akteure die Wasserwirtschaft der Senatsverwaltung, sowie die Bauplanung und die Gewässerunterhaltung. Potenziell ist noch der Naturschutz (Behörde) hinzuzuzählen, wenn diese

¹⁸³ Hier wird die Formulierung können benutzt um beispielsweise auch Akteure der Gewässerunterhaltung zu erfassen, die wesentlich für die Umsetzung der WRRL sind, aber nicht notwendigerweise im Sinne der WRRL handeln wollen.

Maßnahmen positiv im Sinne der Ziele der WRRL wirken. In Hamburg sind die Wasserwirtschaft der BSU, als auch die Wasserwirtschaft (Bauplanung) und die Gewässerunterhaltung der Bezirke zu nennen. Hinzukommen Akteure aus den Umweltschutzabteilungen der Bezirke, wenn wie zum Beispiel in Wandsbek dort die Bachpaten betreut werden. Auch die Naturschutzbehörde kann gelegentlich WRRL-Maßnahmen als Ausgleichsmaßnahmen umsetzen. Des Weiteren können in Hamburg die Bachpaten und die Naturschutzverbände in Projekten und bei der Organisation der Bachaktionstage Entscheidungen im Sinne der WRRL treffen. Dabei haben die Akteure sehr unterschiedliche Auffassungen darüber wie die Maßnahmen auszuarbeiten sind, beispielsweise mit oder ohne Bürgerbeteiligung, und setzen dies auch um (P₁ nach [Aligica, Tarko, 2012]), gemeinsames Ziel bleibt aber der gute ökologische Zustand oder das gute ökologische Potenzial für die Gewässer. Bei der Verfolgung gemeinsamer Ziele müssen für einige Akteure, wie die Gewässerunterhaltung, Einschränkungen gemacht werden, da sie zwar das Ziel der WRRL vorgeschrieben bekommen zeitgleich aber auch andere Ziele haben (Hochwasserschutz), die sich in traditionellen Weltanschauungen gegenseitig ausschließen. Zusätzlich sind in Berlin für Teilaufgaben (zum Beispiel Steggenehmigungen) noch die Bezirke (Grünflächenämter, Umweltämter) zu nennen und in Hamburg gegebenenfalls Wasser- und Bodenverbände, die es in einigen Bezirken gibt. Beide wurden allerdings von den Interviewten nicht als sehr relevante Akteure thematisiert und werden deswegen in den folgenden vergleichenden Betrachtungen vernachlässigt.

Alle entscheidenden Akteure handeln im institutionellen und kulturellen Kontext Berlins beziehungsweise Hamburgs, und zusätzlich, dem übergeordnet, in dem Kontext Deutschlands. Sie unterliegen damit gleichen Regeln politischen Handelns und dem geltenden Planungsrecht (zum Beispiel welche Flächen für welche Nutzungen/ Planungen vorgesehen sind). Keiner der befragten Akteure hat die den Handlungen zugrunde liegenden Regeln grundsätzlich in Frage gestellt, auch wenn kritisiert wurde, dass manche Akteure die ihnen zugeschriebenen Aufgaben besser wahrnehmen müssten. Damit wird davon ausgegangen, dass das Kriterium der Anreizkompatibilität (P₃) ebenso für beide Städte erfüllt ist.

Differenzierter zu betrachten ist die Autonomie gegenüber höheren Ebenen. Unklar ist, ob beispielsweise eine Finanzierung durch eine höhere Stelle und damit auch Einfluss von dieser Stelle, nach dem Konzept des Polyzentrismus als Einschränkung der Autonomie zu werten ist. Hier wird angenommen, dass dies nicht der Fall ist, so lange die Akteure mindestens selbst darüber entscheiden können wie sie die Maßnahme ausarbeiten (zum Beispiel hinsichtlich einer Beteiligung anderer Akteure), wenn auch bestimmte Maßnahmen oder ein bestimmtes

Maßnahmenspektrum durch die höhere Ebene mitbestimmt werden. Damit sind alle bereits aufgezählten Entscheidungszentren als autonom einzustufen (P_2). Für die Hamburger Bezirke gilt dies für die Einheit aus Wasserwirtschaft und Gewässerunterhaltung zusammen, da sie in einer Abteilung zusammengeschlossen sind und bei Konflikten das letzte Wort die Abteilungsleitung hat (Hierarchie). Damit sind die drei notwendigen Voraussetzungen nach Aligica und Tarko [2012] für ein vorliegen polyzentrischer Strukturen hinsichtlich der Umsetzung der WRRL in beiden Städten erfüllt.

Die dritte wesentliche Grundeigenschaft von Polyzentrismus, neben der Vielzahl von Entscheidungszentren und dem umfassenden Regelsystem, ist die spontane Ordnung zwischen den Entscheidungszentren. In Berlin werden die einzelnen Fachgruppen mit jeder Regierung immer wieder neu zwischen den Abteilungen oder auch in ihrer Zuordnung zu Senatoren (Häusern) verschoben. Gleiches gilt für die Zuständigkeiten in den Bezirken. Ebenso können sich neue, stärkere Abteilungen herausbilden, so ist die Wasserwirtschaft in der Senatsverwaltung durch die Initiative der Mitarbeiter im Kampf um das nötige Personal und die nötigen finanziellen Mittel für die Konzeptplanung selbst entstanden und gewachsen. Dadurch ergibt sich ein sich immer veränderndes Geflecht an Beziehungen zueinander und gegebenenfalls an Konfliktlösungsstrategien entsprechend der räumlichen Nähe oder Ferne (Absprachen und Konfliktlösung ist innerhalb von einem Haus leichter als bei einer Verteilung der Akteure über verschiedene Häuser). In Hamburg entsteht eine spontane Ordnung vor allem durch die Absprachen in sich ändernden Netzwerken und die Möglichkeit nicht-staatlicher Akteure Maßnahmen in unterschiedlichem Rahmen umzusetzen, zum Beispiel als Bachpaten, bei Bachaktionstagen, bei Projekten der Naturschutzverbände und in (Pilot-)Beteiligungsprojekten der Bezirke. Die Intensität der Koordination zwischen den Akteuren ändert sich in Hamburg kontinuierlich.

Gerade diese spontane Ordnung ist auch ein wesentlicher Faktor zur Abgrenzung polyzentrischer Systeme von föderalen Systemen. Tab. 23 zeigt welche Strukturen in Berlin und Hamburg sich welchem Typ von System zuordnen lassen (wenn die Stadt nicht extra erwähnt ist, handelt es sich um Strukturen beider Städte).

Tab. 23 Strukturen von Föderalismus und Polyzentrismus in Berlin und Hamburg

	Föderalismus	Polyzentrismus
Entstehung	Architektur: Ebenen Senat und Bezirke	Kompetenzverteilung zwischen Abteilungen (bei Regierungsbildung auf Senats- bzw. Bezirksebene) auf gleicher Ebene Aktivitäten von Naturschutzverbänden
Entscheidungssträger	Kompetenzaufteilung zwischen den vertikalen Ebenen	Entscheidungen für ein Gewässer von Akteuren auf verschiedenen Ebenen und in verschiedenen Einheiten
(Rück-)Verlagerung politischer Kompetenzen	bewusste Dezentralisierung in Hamburg (Bezirksverwaltungsreform)	Hamburg: Intensität der Aktivitäten der Naturschutzverbände und Ehrenamtlichen
externe Effekte	Beide: Teilung der Souveränität zwischen Senat und Bezirken nach Rangordnung der Gewässer	Berlin: gemeinsame GEK-Erstellung mit verschiedenen Fachabteilungen Hamburg: AGs zur Ausweisung, AK WRRL
geteilte Souveränität	Hamburg: bewusste Verlagerung aller Planungskompetenzen der Wasserwirtschaft auf Bezirke (andere Fachabteilungen aber davon unberührt)	Zuständigkeitsüberlappungen der verschiedenen Abteilungen bezüglich eines Gewässers (in Hamburg zusätzlich der Naturschutzverbände und Bachpaten)

Da die Verantwortlichkeit zur Umsetzung der WRRL in Hamburg durch einen Dezentralisierungsprozess auf die Bezirke übergegangen ist, erscheint es auch sinnvoll die Strukturen der Städte auf Eigenschaften fragmentierter im Vergleich zu zentralisierten und polyzentrischen Systemen zu prüfen (siehe Tab. 24). Dabei ergibt sich für Hamburg durch eine mit ‚mittel‘ zu bewertende vertikale Koordination und mit ‚niedrig‘ zu bewertende horizontale Koordination eine Einstufung zwischen polyzentrisch und fragmentiert. Für Berlin hingegen ergibt sich eine Zuordnung zu zentralisierten Strukturen mit einer Stärke an Koordinationsprozessen, die normativ als Eigenschaft polyzentrischer Systeme [Pahl-Wostl et al., 2012] angenommen wird (für die detaillierte Analyse von Koordinationsprozessen siehe Kapitel 7.1.3).

Tab. 24 Einordnung der Städte in polyzentrische, fragmentierte, zentralisierter Regime

	polyzentrisch	fragmentiert	zentralisiert
Verteilung formaler Macht	hoch: Hamburg		niedrig
	hoch	mittel: Berlin	
Mehrebenenverteilung von Funktionen und Ressourcen	hoch: Hamburg		niedrig: Berlin
Vertikale Koordination	hoch: Berlin	niedrig	
	mittel: Hamburg		
Horizontale Koordination	hoch: Berlin	niedrig: Hamburg	

In Zusammenfassung dieser Merkmale ergeben sich für Berlin und Hamburg unterschiedliche Kombinationen aus Polyzentrismus (Vielzahl autonom handelnder Akteure), Monozentrismus (Berlin Konzentration der Entscheidungszentren auf der Senatsebene, Einfluss der BSU durch finanzielle Mittel und das Verfügen über Monitoring-Daten), Föderalismus (bewusste Architektur der grundsätzlichen Verwaltungsstrukturen beider Bundesländer) und Hierarchie (wettbewerbsähnliche Strukturen eines Marktes könnten für die Konkurrenz um finanzielle

Mittel zwischen den Hamburger Bezirken angenommen werden, dies würde aber nicht die ganze Wahrheit treffen, da die BSU auch darum bemüht ist, die Bezirke gleichmäßig auszulasten).

Gemäß den drei notwendigen Bedingungen für die Effizienz eines Systems von Vincent Ostrom [1972] wäre die Maßnahmenausarbeitung Berlins als effizienter im Vergleich zu Hamburg einzustufen (trotzdessen bislang weniger Maßnahmen tatsächlich umgesetzt wurden). Zum ersten stimmen in beiden Städten die Regierungseinheiten nicht mit den Effektskalen (hier Einzugsgebietsgrenzen) überein. Sie könnten aber durch Koordination und Kooperation zur Übereinstimmung gebracht werden. Dabei nähert sich Berlin eher von der monozentrischen (konsolidierten) Seite dem Problem und Hamburg eher von polyzentrischer (fragmentierter Seite). Die Planungen Berlins decken das Einzugsgebiet, welches über die Grenzen hinausreicht, durch eine Zusammenarbeit mit Brandenburg relativ gut ab. In Hamburg hingegen überragen die Einzugsgebiete häufig sowohl die Bezirksgrenzen als auch die Stadtgrenzen. Hamburg erreicht eine Planung nach Einzugsgebieten kaum. Dies entspricht auch der Beobachtung von Huitema et al. [2009], dass Skaleneffekte in polyzentrischen Systemen verloren gehen können, insbesondere wenn die Grundeinheiten (hier Bezirke) des Systems sehr klein sind. Zum zweiten gibt es in Berlin kooperative Vereinbarungen zwischen den Regierungseinheiten, während diese in Hamburg nur schwach ausgeprägt sind (siehe dazu detailliert Kapitel 7.1.3). Zum dritten gibt es in Berlin und Hamburg nur Mechanismen zur Konfliktlösung zwischen Regierungseinheiten, wenn es in dem Bereich formelle Anhörungsverfahren und ähnliches gibt (Planfeststellungsverfahren und Beteiligung der Träger öffentlicher Belange). Diese greifen allerdings nicht bei der Entscheidungsfindung mit dem Umland (andere Bundesländer). Regelrechte Vereinbarungen zur Entscheidungsfindung und Konfliktlösung außerhalb dieser formalen Prozesse gibt es weder in Berlin noch in Hamburg, wobei Konflikte in Berlin durch die Steuerungskreise abgewendet werden konnten. In Hamburg könnte die BSU den Bezirken im Fall von Konflikten das Geld verweigern (allerdings nicht allumfassend, da es im Interesse der BSU liegt, dass Maßnahmen umgesetzt werden und das verfügbare Geld genutzt wird), Konflikte innerhalb der Abteilungen der Bezirke können hierarchisch gelöst werden.

Dies deutet bereits an, dass in polyzentrischen Systemen Themen verschiedener geografischer Reichweiten in verschiedenen Größenordnungen gemanagt werden können [Huitema et al., 2009], aber diese Aussage nicht notwendigerweise für alle Themen und Systeme zutreffen muss. In Berlin lassen sich im Wesentlichen drei Größenordnungen unterscheiden: Einzugsgebiete (Gewässerentwicklungskonzeptplanung), gesamtstädtische Themen (Regen-

wassermanagement) und regionale Themen (Nährstoffe), die unterschiedlich gemanagt werden. In Hamburg ist diese Unterscheidung theoretisch ebenfalls möglich und es wäre eine sehr lokale Ebene hinzuzufügen (zum Beispiel Bachpatenschaften und Einzelprojekte). Aktiv gemanagt wird in Hamburg die lokale Ebene und die gesamtstädtische Ebene, aber nicht die Einzugsgebietsebene und nur in geringem Umfang die regionale Ebene.

Huitema et al. [2009] haben auch geäußert, dass Experimente und Bürgerbeteiligung eher zur Philosophie des Polyzentrismus passen als zum Monozentrismus, aber von letzterem leichter organisiert werden können. Diese Aussage scheint sich in Berlin und Hamburg zu bestätigen. Berlin führt Beteiligungsprozesse für gesamte Einzugsgebiete durch und erreicht dadurch auch die notwendige Zahl betroffener Bürger, damit sich der Aufwand lohnt. Man lernt von Projekt zu Projekt dazu. In den Hamburger Bezirken ist das Know-How zur Durchführung solcher Prozesse nicht vorhanden und kann durch noch stärkere personelle Beschränkungen nicht erarbeitet werden, zudem reiche die Betroffenheit (Anzahl) der Bürger bei Einzelmaßnahmen oft nicht aus um ein großes Beteiligungsverfahren zu rechtfertigen. In Hamburg hat die BSU vor der Bezirksverwaltungsreform große Pilotprojekte für Straßenwasserbehandlungsanlagen angeschoben, dies liegt nun nicht mehr in ihrem Zuständigkeitsbereich. Die Bezirke hingegen sind schlicht zu klein für solche Großprojekte (mangelnde Erfahrung und mangelnde Ressourcen; es würde einer zusätzlichen kostenintensiven Kooperation bedürfen). Kleine Experimente und Projekte gibt es hingegen in Hamburg durchaus öfter, aber der Austausch zwischen den Akteuren darüber wiederum ist unsicher (nicht regelmäßig und nicht zwischen allen Akteuren (siehe Kapitel 7.1.3)).

Für zentralisierte Regime wird angenommen, dass es Probleme bei der Einhaltung und Implementierung von Entscheidungen gibt [Schlüter et al., 2010]. Sie hätten komplexe Kommunikationskanäle, so dass die Verwaltung schlecht auf ein lokales öffentliches Interesse reagieren könne. [Ostrom, Tiebout, Warren, 1961] Anzeichen für diese Eigenschaften gibt es auch in Berlin in der Form der Schwierigkeiten in der Übertragung vom Konzept 1:1 in die Bauplanung oder Unterhaltungsplanung oder die Durchsetzung in den Bezirken (siehe auch Kapitel 7.1.2) und in der Form von Anrufen wütender Bürger, wenn Maßnahmen anderer Akteure vor Ort nicht zu dem vorher von der Wasserwirtschaft vertretenden Konzept passen und letztere erst durch die Anrufer von den Maßnahmen erfährt statt von den anderen Akteuren selbst (Kettensägen im Landschaftsschutzgebiet Erpe (siehe Kapitel 5.1.3.4)). Komplexe Kommunikationskanäle ergeben sich in Hamburg allerdings zuweilen auch.

Ursachen für die beschriebenen Eigenschaften der unterschiedlichen Systeme können unter anderem mit der Verteilung von Vetomacht und daraus resultierenden Konflikten und durch

die Wahl der Koordinations- und Kooperationsprozesse erklärt werden, die im Folgenden für Berlin und Hamburg analysiert werden.

7.1.2 Vetomacht und Konflikte

Den Kriterien der Vetospieler-Theorie folgend wurden die Vetospieler für Berlin und Hamburg graphisch visualisiert (siehe Abb. 54 und Abb. 55). Für Berlin ergeben sich im Minimum drei direkte Vetospieler: Die Gewässerunterhaltung und die Bauplanung (horizontal), die in sich eher homogene Gruppen darstellen und zusätzlich aus der jahrelangen Praxis heraus eine starke ideologische Distanz zur Wasserwirtschaft aufweisen - sie sind mit den ökologischen Zielen und Instrumenten nicht vertraut und aus traditionellen Ansichten heraus besorgt um den Hochwasserschutz, wenn Maßnahmen der Wasserwirtschaft umgesetzt werden. Die Konzeptplanung der Wasserwirtschaft muss aber von diesen beiden Akteuren in die metergenaue Planung am Gewässer umgesetzt werden (Delegation). Es ergeben sich Konflikte um die genaue Art der Umsetzung. Des Weiteren wurde von der Wasserwirtschaft der ordnungsrechtliche Vollzug in den Bezirken als problematisch benannt (Delegation), er könne nicht als gesichert angenommen werden und auch nicht durch die Wasserwirtschaft durchgesetzt werden. Weitere Vetospieler können die Wasserbehörde und die Finanzbehörde sein. Erstere stellt durch die fachliche Nähe zur Wasserwirtschaft nur dann einen ernst zu nehmenden Vetospieler dar, wenn mit berechtigten Einwänden von anderen betroffenen Akteuren zu rechnen ist. Sie ist auf den Ausgleich der Interessen bedacht (Konkordanz). Die Finanzbehörde stellt einen Vetospieler dar, der von fachlichen Fragen gänzlich unberührt ist. Von dieser Seite ist mit einem Veto nur zu rechnen, wenn die Konkurrenz anderer Projekte um die Finanzierung zu groß ist. Selbst dann ist man darauf bedacht einen Ausgleich zu finden (Konkordanz) und kein generelles Veto für Maßnahmen zu verhängen. Allen anderen Akteuren am Gewässer wurde eine indirekte Vetorolle zugeordnet. Außerhalb von Koordinationsprozessen können sie ihre Interessen bezüglich der Maßnahmen der Wasserwirtschaft am Gewässer nur im formellen Planfeststellungsverfahren als begründete Einwände an die Wasserbehörde herantragen. Diese wägt dann ab. Dementsprechend können die Akteure nicht sicher sein, ob ihre Interessen in dem von ihnen gewünschten Maße in den Planungen berücksichtigt werden. Unabhängig davon können sie selbst am Gewässer aktiv werden, ohne dass die Wasserwirtschaft bei ihren Planungen als direkter Vetospieler aktiv werden kann.

In Hamburg hingegen konnte nur ein direkter Vetospieler identifiziert werden. Dabei handelt es sich um die Wasserwirtschaft auf bezirklicher Ebene selbst (vertikal), ohne die die Wasserwirtschaft der Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt in bestimmten Bereichen

nicht aktiv werden darf, weil sie seit der Bezirksverwaltungsreform nur noch Konzeptplanung aber keine Bauplanung oder Pilotprojekte mehr durchführen darf. Da jeder Bezirk eine Wasserwirtschaft hat, trifft die BSU allerdings auf sehr unterschiedliche Akteure, zudem verwaltet sie die Finanzen zur Umsetzung der WRRL und verfügt teilweise über einen Informationsvorteil (Monitoring-Daten) gegenüber den Bezirksamtsmitarbeitern. Die Bezirke stellen deswegen keinen ernsthaften Vetospieler dar, auch wenn sie nicht immer die gleichen Vorstellungen von der Umsetzung der WRRL wie die BSU haben. Für die Wasserwirtschaft der Bezirke selbst, die gleichzeitig der Ebene Bauplanung in Berlin entsprechen, gibt es de facto keine direkten Vetospieler. Innerhalb der Bezirksgrenzen können sie ihre Maßnahmen autonom umsetzen. Die BSU kann Einfluss durch die Finanzierung ausüben, aber keine Maßnahmen erzwingen oder verhindern. Grundsätzlich können die Bezirke auch Maßnahmen mit Geldern für Ausgleichsmaßnahmen aus dem Naturschutz umsetzen, ohne dass die BSU ein Veto einlegen könnte. Direkte Vetospieler, die aber nicht auf Konfrontation spielen, sind die Wasserbehörde und die Gewässerunterhaltung. Allerdings sind diese Akteure in derselben Abteilung vereint und passen sich deswegen über die Zeit wechselseitig an. In den kleinen Bezirken, sind die Planer der Wasserwirtschaft in Personalunion die Wasserbehörde. Um sich die Maßnahmen nicht selbst genehmigen zu müssen, werde dies von der Abteilungsleitung übernommen. Die Mitarbeiter derselben Abteilung sind deswegen auf Ausgleich statt auf Konfrontation ausgerichtet und bei Konflikten zwischen Wasserwirtschaft und Gewässerunterhaltung entscheidet am Ende hierarchisch die Abteilungsleitung beider Akteure. Auch die Zahl indirekter Vetospieler ist in Hamburg geringer oder besser gesagt die Zahl der Spiele, in denen ein Veto geltend gemacht werden könnte (begründete Einwände in Genehmigungsverfahren), ist stark reduziert. Bei Planfeststellungsverfahren und Genehmigungsverfahren können die Betroffenen Einwände erheben (indirekte Vetospieler), die von der Wasserbehörde abgewogen werden. Viele Maßnahmen werden allerdings im Rahmen der Gewässerunterhaltung durchgeführt für die es nur der Zustimmung durch die Verantwortlichen der Unterhaltung bedarf oder in einem Genehmigungsverfahren in dem nur die Träger öffentlicher Belange um Stellungnahmen gebeten werden und maximal direkt betroffene Grundstückseigentümer berücksichtigt werden. Planfeststellungsverfahren, wie sie in Berlin für die gesamten Gewässerentwicklungskonzepte mit ihren kleinen und großen Maßnahmen durchgeführt werden, gibt es in Hamburg nur für große Bauprojekte (insgesamt selten). Durch die Auslegung im Rahmen der Gewässerunterhaltung braucht es auch für Maßnahmen durch Bachpaten oder Naturschutzverbände oft nur die Zustimmung der Wasserwirtschaft/ Gewässerunterhaltung der Bezirke (Vetofunktion aber Konkordanz aus eigenem Interesse).

Dementsprechend können Maßnahmen in Hamburg weitestgehend frei von Vetomacht durch andere Akteure umgesetzt werden (einseitiges Handeln).

Ein weiterer Unterschied zwischen Berlin und Hamburg besteht in der Zuordnung zu internen und externen Vetospielern. Berlin versucht durch Koordination alle an den Gewässern aktiven Akteure und Betroffene in den Planungsprozess einzubeziehen und macht sie so zu internen Vetospielern, die frühzeitig mitgestalten können, so dass es zu weniger begründeten Einwänden im späteren Planfeststellungsverfahren (= Ratifikation) kommt. Die Distanz zur Bauplanung und Gewässerunterhaltung scheint aber noch zu groß zu sein für einen Wandel zu Vetospielern der Konkordanz. Die Verantwortlichen der Wasserwirtschaft vermuten auch fehlende zeitliche Ressourcen der beiden Referate um die Konflikte zu lösen, sie verhaften deswegen in ihren traditionellen Verhaltensmustern. Außerdem können nicht alle Einwände in den internen Phasen berücksichtigt werden, sodass sie am Ende trotzdem durch die Wasserbehörde abgewogen werden müssen (zeitaufwändig).

In Hamburg sind viele der potenziellen Vetospieler extern oder werden erst in der Phase der Verhandlung oder dem Beschluss einbezogen (Beteiligung Träger öffentlicher Belange; siehe Kapitel 6.2.1), dies lässt ein verstärktes Konfliktpotenzial vermuten. Aufgrund der Spielräume in der Umsetzung ohne die Nutzung langer formeller Verfahren scheinen sich diese Konflikte aber nicht in einer verzögerten Maßnahmenumsetzung durch die Hamburger Behörden niederzuschlagen (Akteure können die Planungen der Wasserwirtschaft nicht nachträglich verwerfen). Latent zu bemerken ist das Konfliktpotenzial allerdings an der wiederholt geäußerten Kritik von Naturschutzverbänden und Bürgerprotesten bei einzelnen Maßnahmen, wo sie vor vollendete Planungstatsachen gestellt worden sind. Letztere wurden als Auslöser für die Aufforderung der BSU an die Bezirke genannt zukünftig im Planungsverlauf einen stärkeren Fokus auf die Bürgerinformation oder Bürgerbeteiligung zu legen. Die Bezirke sind frei in ihrer Wahl dies zu tun oder eben nicht zu tun.

Die Theorie zur Zahl, ideologischen Distanz und zur Homogenität von Vetospielern erklärt den Stand der Umsetzung in Berlin und Hamburg und einen Teil der von den Interviewten genannten Konflikte. In Berlin stockt die Umsetzung aufgrund starker Vetospieler in der Bauplanung und der Gewässerunterhaltung und die verzögernd wirkenden Einwände von indirekten Vetospielern im Planfeststellungsverfahren. In Hamburg können Maßnahmen kontinuierlich umgesetzt werden, da keine relevanten Vetospieler vorhanden sind. Das Auftreten der anderen genannten Konflikte kann mit den Konzepten des folgenden Kapitels erklärt werden.

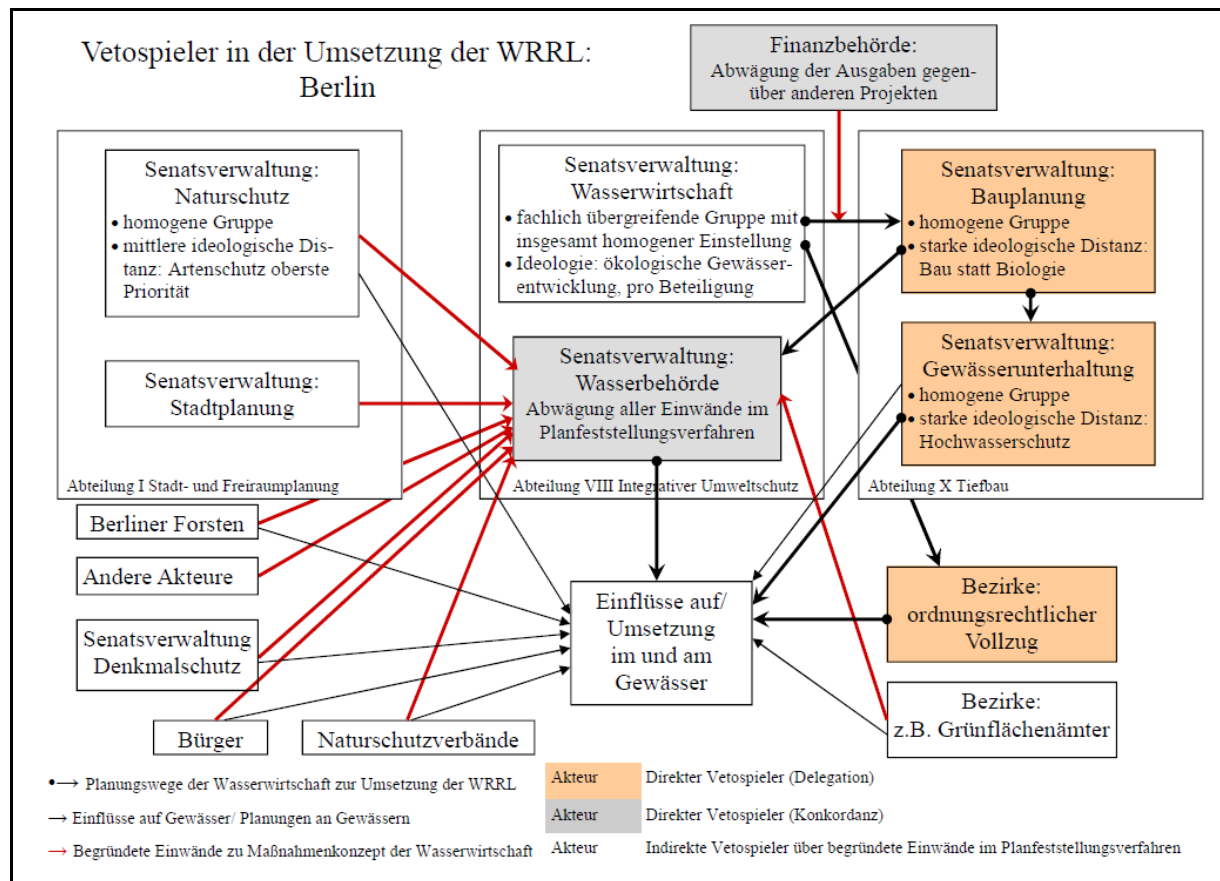


Abb. 54 Vetospieler in Berlin

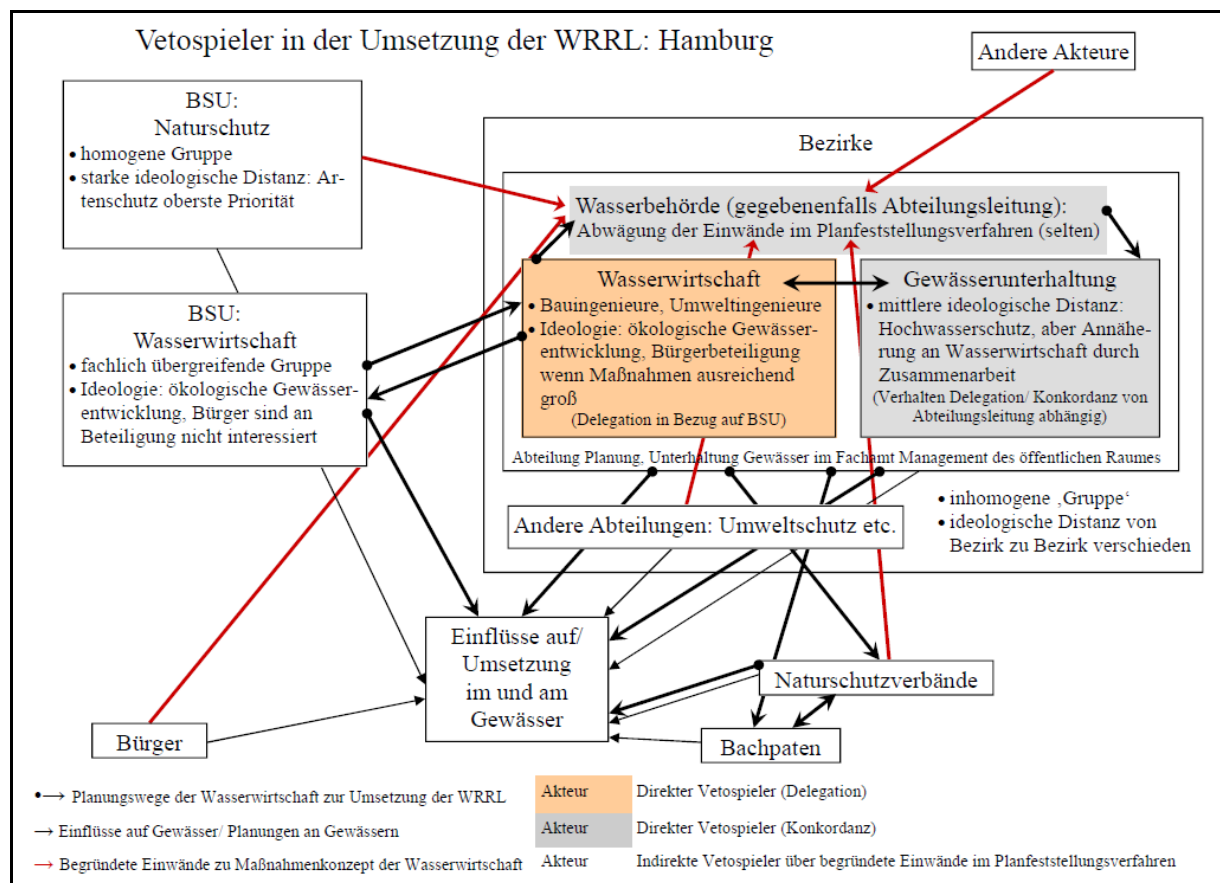


Abb. 55 Vetospieler in Hamburg

7.1.3 Koordination und Kooperation

Die beiden Grafiken zur Veranschaulichung der Koordinations- und Kooperationsprozesse in Berlin und Hamburg (siehe Abb. 56 und Abb. 57) zeigen eine stark differierende Zahl an Prozessen. Im Vergleich zu Berlin wirkt die Zahl und Verteilung der Prozesse in Hamburg regelrecht chaotisch. Eine Vielfalt verschiedener Koordinationsformen ist jedoch bei beiden zu beobachten.

In beiden Städten gibt es Formen der hierarchischen Ordnung¹⁸⁴, die einseitige Entscheidungen durch eine höhere Ebene zulassen. Die gilt vor allem für die innere Struktur der Regierungseinheiten selbst, weshalb sich innerhalb von Einheiten durch wechselseitige Anpassung relativ homogene Gruppen bilden können (siehe Kapitel Vetomacht und Konflikte). In Hamburg hat diese Form eine größere Relevanz für die Umsetzungsprozesse als in Berlin. Zum einen gleicht die Behörde für Stadtentwicklung (Wasserwirtschaft) ihre seit der Bezirksverwaltungsreform stark eingeschränkte Umsetzungskompetenz (letztlich das Treffen eigener Entscheidungen zur Umsetzung) aus indem sie ihre Kompetenz nutzt die Finanzierung von Maßnahmen in den Bezirken zu steuern. Darüber kann sie Einfluss ausüben, welche Maßnahmen wann und wo umgesetzt werden. Dadurch bekommen die Maßnahmen- und Haushaltsgespräche in den Bezirken neben der Form der Verhandlung leicht hierarchische Züge (doppelter Rahmen in gelb und grau für den Koordinationsprozess). Zum anderen ist die hierarchische Struktur in den Bezirken, wo sich Wasserwirtschaft (Bauplanung) und Gewässerunterhaltung einer Leitung (die unter Umständen die Funktion der Wasserbehörde wahrnimmt) unterordnen. Diese zwei in Berlin getrennten Akteure, bei denen Konflikte durch traditionelle Ansichten vorprogrammiert sind, arbeiten in den Hamburger Bezirken eng zusammen und ihre Beziehung ist durch wechselseitige Anpassung geprägt. Im Falle von Konflikten können diese durch die Abteilungsleitung hierarchisch entschieden werden. Es ist also anzunehmen, dass die Einstellung der die Abteilung leitenden Person in den Hamburger Bezirken besonders relevant ist, wenn ökologische Maßnahmen gegen Bedenken des Hochwasserschutzes abgewogen werden müssen. Im Bezirk Eimsbüttel beispielsweise war die Einstellung der Leitung deutlich pro WRRL, trotzdem hätten die Lernprozesse in der Gewässerunterhaltung durch Erfahrungen mit Maßnahmen der Wasserwirtschaft (also eine Anpassung in Richtung Wasserwirtschaft) sieben bis acht Jahre gedauert [Interview Bezirksamt Eimsbüttel A, 17.03.2014]. In jeden Fall besteht zwischen Wasserwirtschaft und Unterhaltung in den Hamburger Bezirken ein Zwang zur Einigung, wenn ein Interessenkonflikt auftritt.

¹⁸⁴ In den Grafiken sind nur die wichtigsten Akteure als hierarchisch markiert. Bei den anderen staatlichen Akteuren ist diese Form auch wahrscheinlich, wurde aber in den Prozessabläufen nicht zum Thema.

Eher konservative Koordinationsprozesse („managerialism“) sind in Berlin und Hamburg die formellen Beteiligungsverfahren für die Träger öffentlicher Belange und gegebenenfalls betroffene Bürger und Interessenverbände. Für den Fortgang der Umsetzung spielen sie in Berlin allerdings eine wesentlich größere Rolle, da die meisten Verfahren einen solchen Prozess durchlaufen. In Hamburg hingegen durchlaufen die wenigsten Maßnahmen einen umfassenden formellen Beteiligungsprozess.

Neben den Netzwerken dominieren in Hamburg freiwillige Verhandlungen, teilweise überlagern sich diese Strukturen (dargestellt in doppelten Rahmen), da die Prozesse immer wieder von den Interviewten auch als Forum für andere noch informellere Abstimmungsprozesse benannt wurden. Beispielsweise würde am Rande der AG-Strukturen für die gemeinsame Ausweisung von Gewässern ebenfalls abgesprochen, welche Maßnahmen zuerst oder verzögert umgesetzt werden sollen, je nachdem welche Maßnahmen die andere Seite (das Umland) zuerst umsetze. Kennzeichnend für die Verhandlungen in Hamburg ist ebenfalls, dass kaum ein Prozess den Kriterien zur Kooperation von Ansell und Gash [2007] im weiteren Sinne entspricht. Die einzigen beiden Kandidaten für solche Prozesse mit einer annähernd breiten Teilnahme verschiedener Akteure sind die Beteiligungsprozesse im Projekt Lebendige Alster und die AGs zur Ausweisung der Gewässer. Erstere werden vom NABU geleitet, also nicht von einer öffentlichen Regierungseinheit sondern einem Verband, aber es werden konsensorientiert mit den Bürgern Entscheidungen zu Maßnahmen an der Alster getroffen. Die Behörden sind ebenfalls eingeladen teilzunehmen, tun dies aber in sehr unterschiedlichem Umfang. Letztlich werden die getroffenen Entscheidungen hinterher mit den Bezirksämtern abgestimmt. Die AGs zur Ausweisung der Gewässer werden von der BSU geleitet, neben den Behörden werden Interessenverbände und Unternehmen beteiligt aber keine einzelnen Bürger. Unabhängig von der Bürgerbeteiligung, den Beschreibungen der BSU und des NABU folgend, scheinen die Prozesse in den AGs aber nicht einer Kooperation im Sinne von Ansell und Gash zu entsprechen. Sie sind eher den „adversarial politics“ zuzuordnen, in denen Gruppen unter bestehenden Interessenkonstellationen verhandeln, ohne diese aufheben zu wollen („positive-sum bargaining“). Berichtet wurde von wechselnden Allianzen in den Ausweisungsprozessen (siehe Kapitel 6.1.2.2). In den Prozessen zur Ausweisung scheint es auch an Transparenz zu fehlen, dies zeigen die unterschiedlichen Aussagen zur Erhebung der Alster in den Status eines Vorranggewässers, von denen die BSU sagt, dass sie in einer AG-Sitzung erfolgt ist, der NABU davon aber nichts weiß. Der NABU vermutet aber, dass Absprachen am Rande einer Sitzung erfolgt sind. Auch wenn eine solche

Entscheidung den NABU nicht stören sondern freuen würde, spricht dieses Beispiel nicht gerade für einen kooperativen Charakter der Prozesse in den AGs.

In Berlin gibt es zwei Koordinationsprozesse, die den Kriterien von Ansell und Gash im engeren beziehungsweise im weiteren Sinne entsprechen: die Steuerungskreise, die alle am Gewässer aktiven Akteure beteiligen (ohne einzelne Bürger), und die Bürgerbeteiligungsprozesse (Werkstätten etc.), in denen die Wasserwirtschaft Bürger beteiligt sowie andere Akteure, die als Bürger teilnehmen (auch Behördenvertreter, die im Einzugsgebiet wohnen).

Netzwerke sind in Berlin insbesondere mit den Brandenburger Behörden und der Naturschutzbehörde ausgeprägt, die durch die Steuerungskreise noch gestützt werden. Mit ersteren gibt es sogar eine Art Ressourcenaustausch durch die wechselseitige Wahrnehmung von Monitoring-Aufgaben und die übergreifende Finanzierung von Gewässerentwicklungskonzepten. Wie dies schon in der Analyse der Konflikte sichtbar wurde, steht die Wasserwirtschaft in Zwangsverhandlung mit der Bauplanung und der Gewässerunterhaltung. Im Gegensatz zur Wasserwirtschaft kann insbesondere letztere jedoch ihre Ziele auch allein durchsetzen.

Neben den unterschiedlichen Koordinations- und Kooperationsformen in Berlin und Hamburg ist im Wesentlichen die Zahl der beteiligten Akteure an einzelnen Prozessen sehr unterschiedlich. In Hamburg dominieren Prozesse mit zwei (bilateral) oder wenigen Akteuren, die zudem wenig verstetigt sind. Es gibt beispielsweise Netzwerkkommunikation zwischen den Bezirken, aber diese findet nicht regelmäßig statt und hängt von den einzelnen Mitarbeitern ab. Selbst die AGs treffen sich sehr unregelmäßig und oft lange Zeit gar nicht. Die Beteiligungsprozesse des NABU an der Alster sind projektspezifisch, nur mit einer Fortsetzung des Alsterforums (einmal im Jahr) als Informationsforum ist derzeit zu rechnen. Die einzigen Prozesse, die tatsächlich mit einer vorhersagbaren Regelmäßigkeit stattfinden, sind die Haushalts- und Maßnahmengespräche (Bezirke und BSU; siehe Kapitel 6.1.1.2) und die verbandsübergreifende AG WRRL der Naturschutzverbände (siehe Kapitel 6.4.1) und die Projektleitertreffen zur Organisation der Bachaktionstage (siehe Kapitel 6.4.2). In Berlin hingegen treffen sich alle Akteure gemeinsam in den Steuerungskreisen (siehe Kapitel 5.1.3.3) zur gewässerspezifischen Maßnahmenausarbeitung. Diese Strukturen leben mit jedem Gewässerentwicklungskonzept wieder neu auf. Unregelmäßigen Austausch gibt es über die Netzwerke, wenn zum Beispiel gewässerunspezifische Projekte angestoßen werden sollen.

Dies sind die Unterschiede zwischen Berlin und Hamburg aber damit ergibt sich die Frage nach deren Ursachen.

Gemäß der der Zusammenstellung günstiger Faktoren für eine vernetzte, kollaborative Governance von Kallis et al. [2009] ergibt sich, dass in Berlin mehrfach ‚ausweglose Situationen‘ vorhanden zu sein scheinen (ein langwieriges Planfeststellungsverfahren, wenn potenzielle Vetospieler nicht vorab an den Planungen beteiligt wurden; das mehrfache Scheitern der Abstimmungsprozesse zu einem gemeinsamen Nährstoffreduzierungskonzeptes Berlin-Brandenburg auf höheren Ebenen), dass die politische Macht zwischen den Akteuren relativ ausgeglichen ist (Akteure mehrheitlich auf Senatsebene, die formell nur über das Planfeststellungsverfahren Einfluss nehmen können) und dass die Initiierung von Beteiligungsprozessen von der Gruppenleitung unterstützt wurde. Dies unterstützt die Entwicklung kooperativer Governance. In Hamburg hingegen gibt es diese begünstigenden Faktoren nicht, es gibt Macht- und Ressourcen-Ungleichgewichte (BSU-Bezirke), die Kooperation (nicht nur Information etc.) wird durch die BSU nicht aktiv unterstützt und es entstehen selten ‚ausweglose Situationen‘ durch das spezifische Gefüge von Vetomacht (siehe Kapitel Vetomacht und Konflikte). In Hamburg gibt es zwar Netzwerke, aber überwiegend nur innerhalb von Ebenen (Bezirk-Bezirk, Naturschutzverband-Verband, Naturschutzverband-Bezirk) aber wenig zwischen den Ebenen (BSU-Bezirke). In Berlin ist dies zwar auch der Fall, aber die meisten relevanten Akteure befinden sich dort auf der gleichen Ebene (Senat-Senat, Senat-Brandenburg (gleiche Stufe)).

Dies entspricht bereits teilweise den kritischen Startbedingungen für einen kooperativen Prozess, die Ansell und Gash formulieren. So zum Beispiel die Macht- und Ressourcen-Ungleichgewichte, in Hamburg sind dies Ungleichgewichte in Macht, finanziellen und personellen Ressourcen. Ebenso in der Organisation, denn die Bezirke sind nur durch einen Vertreter (Wandsbek) in den AGs zur Ausweisung der Gewässer vertreten (siehe Kapitel 6.1.2.2), dieser nimmt aber keine vertretende Rolle ein, denn es gibt keine gemeinsame Gruppe der Bezirke, in der eine Meinungsbildung zur Ausweisung stattfindet oder in die Ergebnisse zurückgekoppelt würden, sei es nur als Information. Die Bezirke meinen auch nicht die Expertise zu den Ausweisungsverfahren zu haben.

In Berlin kommen Ressourcenungleichwichte in der Kommunikation mit der Bauplanung und der Gewässerunterhaltung zum Tragen (keine Zeit für einen jour fixe zur Klärung der Probleme) oder aber die Unterschiede in den Anreizen (die Gewässerunterhaltung kann ihre Ziele unilateral durchsetzen, die Wasserwirtschaft nicht), dies ist durch die vorliegenden Informationen für diese Arbeit nicht klar zu trennen. In Hamburg können die meisten Akteure ihre Ziele überwiegend unilateral durchsetzen (entspricht einer nicht ausweglosen Situation), weshalb die Anreize zur Zusammenarbeit reduziert sind. Gerade in den AGs sinken auch die

Anreize des NABU teilzunehmen, da er das Gefühl habe, Ausweisungen werden nur durchgewunken aber nicht ernsthaft diskutiert (Unterlagen zur Vorbereitung werden sehr knapp vor den Treffen verschickt und es gibt keine Treffen, bei denen die Ausweisung hamburgintern diskutiert werden könnte bevor es zu einer Endabstimmung mit dem Umland kommt). In Hamburg wird eher von einer antagonistischen Vorgeschichte berichtet (Naturschutzplanung-Bezirke (man erhalte die Planung erst, wenn nichts mehr zu ändern geht), BSU-Naturschutzverbände (Kritik durch Verbände)), in Berlin sei die Wasserwirtschaft durch den Naturschutz traditionell eher als Gegner wahrgenommen worden (Interessenkonflikte, bevor die Ökologie durch die WRRL ein stärkeres Gewicht bekam), aber man habe in Berlin schon immer andere Behörden frühzeitig an Planungen beteiligt (kooperative Praxis in der Governance-Kultur).

In Hamburg existieren also wenig Anreize zur Kooperation und eine antagonistische Vorgeschichte, es existieren verstärkt alternative Wege zur Zielerreichung und die Akteure fühlen sich nicht als stark abhängig voneinander (Ausnahme der NABU, dessen Ziel es ist, dass die Behörden die Maßnahmen entsprechend der (wahrgenommenen) Vorgaben der WRRL umsetzen). Ebenso fehlt eine unterstützende Leitungsfunktion (im Sinne auch einer Mediation) in den Prozessen der Behörden, die in Berlin durch die Stelle für Öffentlichkeitsarbeit in der Wasserwirtschaft wahrgenommen wird. Durch die geringe Bürgerbeteiligung im Sinne von gemeinsamen Entscheidungen haben die Naturschutzverbände in Hamburg eigene Foren eingerichtet (Beteiligung am Projekt Lebendige Alster und die VAG WRRL), dazu haben sich die Naturschutzverbände in Berlin nicht veranlasst gefühlt, da sie mit der Öffentlichkeitsarbeit und der Bürgerbeteiligung zufrieden sind, seitdem eine extra Personalstelle in der Wasserwirtschaft dafür geschaffen wurde.

Während in Berlin Konflikte durch Vetopositionen auftreten und schwer gelöst werden können, weil von der Gegenseite nur wenig Anreize zur Kooperation bestehen, können beispielsweise Zielkonflikte mit anderen Fachabteilungen (Naturschutz, Stadtplanung etc.) durch eine gelungene Koordination und Kooperation eingefangen werden. In Hamburg hingegen können Zielkonflikte nur schwer vorab ausgeräumt werden, da es zur konkreten Maßnahmenausarbeitung keine frühzeitige Kooperation gibt, lediglich eine Koordination und Abwägung der Interessen im Rahmen formeller Beteiligungsverfahren, sofern diese zum Einsatz kommen. Konflikte in diesen Bereichen werden deswegen erst spät bemerkt. Andere Konflikte in Hamburg werden durch die geteilten Kompetenzen zwischen BSU und Bezirken hervorgerufen für die es ebenfalls keinen regulierenden Koordinationsmechanismus gibt, dies sind insbesondere die Verfügbarkeit von Monitoring-Daten für die Planung der Bezirke und

die Planung von Maßnahmen-Monitoring durch die Bezirke. Die BSU ist in diesem Fall in der mächtigeren Position, die Monitoring-Daten eine zeitlang zurückzuhalten und Gelder für ein Maßnahmen-Monitoring nicht zu bewilligen, wenn es ihren Vorstellungen nicht entspricht. Mit beiden Problemen ist in Berlin nicht zu rechnen, da Monitoring und Maßnahmenausarbeitung in derselben Abteilung angesiedelt sind. In Berlin gibt es des Weiteren Probleme durch Großprojekte wie den Flughafen Berlin-Schönefeld, die die Bürger gegen die Politik/Verwaltung im Allgemeinen aufbringen und dementsprechend Beteiligungsprozesse sprengen können (Müggelspree). In Hamburg gibt es keine großen Beteiligungsverfahren, bei denen sich so etwas zeigen könnte. Bei Prozessen auf Bezirksebene ist mit Konflikten solcher Größe nicht zu rechnen, da die Bezirksverwaltung vermutlich nicht mit großen Projekten der Stadt assoziiert wird. Von kleineren Konflikten hingegen wird auch in Hamburg berichtet (warum Maßnahmen am Bach, wenn die Kita kein Geld für die Heizung hat? (siehe Kapitel 6.2.3)), diese könnten aber vermutlich leicht durch Bürgerinformation und Beteiligungsprozesse abgebaut werden. Ein weiteres Problem, welches in Berlin auch auftreten könnte, sobald Maßnahmen umgesetzt werden, ist das Problem der Eingriffsausgleichsbewertung (die Maßnahmen der WRRL als für die Umwelt negativ darstellt (siehe Kapitel 6.5)), dies kann aber auch durch Koordination nicht gelöst werden, da dafür der rechtliche Rahmen für die naturschutzrechtliche Bewertung (Bundesrecht) von Baumaßnahmen verantwortlich ist.

Der Hypothese von Newig und Fritsch entsprechend helfen die Koordinations- und Beteiligungsprozesse in Berlin die Grenzen der administrativen Einheiten an die der geografischen (Einzugsgebiete) anzupassen. Die Planungen werden entsprechend der Einzugsgebiete vorgenommen, auch wenn sie die Grenzen Berlins überschreiten. Um dies zu erreichen, arbeiten die Brandenburger und die Berliner Behörden in den Steuerungskreisen zusammen und auch Brandenburger Bürger (nahe der Stadtgrenze) nehmen an den Beteiligungswerkstätten in Berlin teil. Während also für die Behörden Deckungsgleichheit der Grenzen erreicht werden kann, ist dies für die Bürger teilweise der Fall. Brandenburger Bürger sind von der Teilnahme in Berlin nicht ausgeschlossen, werden aber auch nicht extra eingeladen und die Werkstätten finden in Berlin statt (es entsteht also unter Umständen eine starke räumliche Distanz zu den Brandenburgern). Brandenburg selbst führt überwiegend nur Infoforen aber keine Werkstätten für seine Bürger durch.

In Hamburg hingegen tragen die Koordinationsprozesse kaum zur Anpassung von administrativen Grenzen an geografische Grenzen bei. Die AGs befassen sich überwiegend mit der Ausweisung der Grenzgewässer, aber nicht mit der Maßnahmenausarbeitung, und sie erfassen nur Oberflächenwasserkörper an den Grenzen, aber nicht gesamte Einzugsgebiete/

gesamte Wasserläufe. Die Prozesse an der Alster gibt es nur für die Alster und weil es ein Projekt des NABU ist (aus personellen, finanzielle Gründen und jenen des Know-How = Experiment) nur für einen Abschnitt der Alster und nicht für die gesamte Alster (siehe Kapitel 6.4.4). Aufgrund des Pilotprojektcharakters wird auch am Seevekanal mit Pilotstrecken begonnen (siehe Kapitel 6.2.4). Andere Koordinationsprozesse bringen Akteure immer nur themenspezifisch (Gewässerunterhaltungsschulung (siehe Kapitel 6.1.3.6), Planung von Bachaktionstagen (siehe Kapitel 6.4.2)) oder interessensspezifisch (VAG WRRL, Projektleitertreffen, Wasserrunde), aber nie alle an einem Gewässer aktiven Akteure zusammen. Gemäß der WRRL wäre allerdings eine Koordination oder Kooperation zur Planung entlang von Einzugsgebieten wünschenswert. Prinzipiell scheint auch nicht ausgeschlossen, dass bestehende Koordinationsprozesse dafür genutzt und intensiviert werden könnten. Einen Ansatz, warum dies nicht geschieht können die Entscheidungskosten liefern. In Berlin müssen sich für eine Bearbeitung nach Einzugsgebiet lediglich Berlin und Brandenburg einigen, im Schema nach Exit-Optionen und individueller Vetomacht ist das eine Verhandlungssituation mit den zweitniedrigsten Entscheidungskosten, da beide neben der individuellen Vetomacht die Exit-Option haben, beide behalten ihre Autonomie. In Hamburg müssten sich in derselben Konstellation die Bezirke untereinander und die Bezirke gegebenenfalls mit den Behörden des Umlandes einigen. Es werden also ungleich mehr Akteure, die sich einigen müssen, welches die Entscheidungskosten erhöht. Gleichzeitig müsste die Finanzierung durch die BSU gesichert werden, die wiederum Gelder nur je Bezirk und nicht für übergreifende Planungen an die Bezirke gibt. Es müsste also zusätzlich abgestimmt werden, welche Anteile eines Gesamtkonzeptes von welchem Bezirk bezahlt werden (und die BSU darf dem durch die Verteilung der Gelder keine Steine in den Weg legen) und wer die Konzeptplanung beauftragt, wenn sie an ein Ingenieurbüro abgegeben wird. Dies kann nur ein Bezirk tun und nicht zwei (in Berlin und Brandenburg ist das über die gleichmäßige Verteilung der Federführung geregelt, die in Hamburg durch wechselnd notwendige Kooperation nicht leicht nachzuahmen wäre). Maßnahmen die nach außen koordiniert sind, müssen gleichzeitig aber auch nach innen (Wasserwirtschaft ↔ Gewässerunterhaltung) koordiniert werden, wenn dies in einem Bezirk scheitert, stehen die Absprachen der anderen auch auf tönernen Füßen. Die Entscheidungskosten für eine Planung nach Einzugsgebieten sind in Hamburg deutlich höher und gleichzeitig sind die Anreize (wie oben gezeigt) deutlich niedriger als in Berlin, weshalb die Planung nach Einzugsgebieten in Hamburg nur selten erfolgt. Beispielsweise gibt die BSU Konzepte in Auftrag, da sie dazu keiner anderen Akteure bedarf, aber diese Konzepte sind wesentlich weniger detailliert als in

Berlin und die Interessen anderer Akteure werden durch keine Beteiligungsprozesse darin berücksichtigt (quasi keine Entscheidungskosten, da kein Interessenausgleich herbeigeführt werden muss).

In Hamburg finden sich mit zahlreichen bilateralen Koordinationsprozessen solche mit geringeren Entscheidungskosten als wenn mehr Akteure einbezogen werden würden. In Berlin hingegen würde es vermutlich höhere Entscheidungskosten geben alle Interessen am Gewässer bilateral in aufeinander folgenden Runden abzustimmen statt in gemeinsamen Treffen mit allen Akteuren, da mit neuen Informationen durch neue Akteure alte Entscheidungen immer wieder revidiert werden müssten, wenn man den Anspruch hat alle Interessen am Gewässer zu berücksichtigen. Würde die Wasserwirtschaft andere Interessen vorab ignorieren, wären ihre Entscheidungskosten im Falle von Konflikten im Planfeststellungsverfahren deutlich größer (Zwangsverhandlung mit individueller Vetomacht) als wenn die Interessen bereits in frühen Planungsphasen berücksichtigt werden.

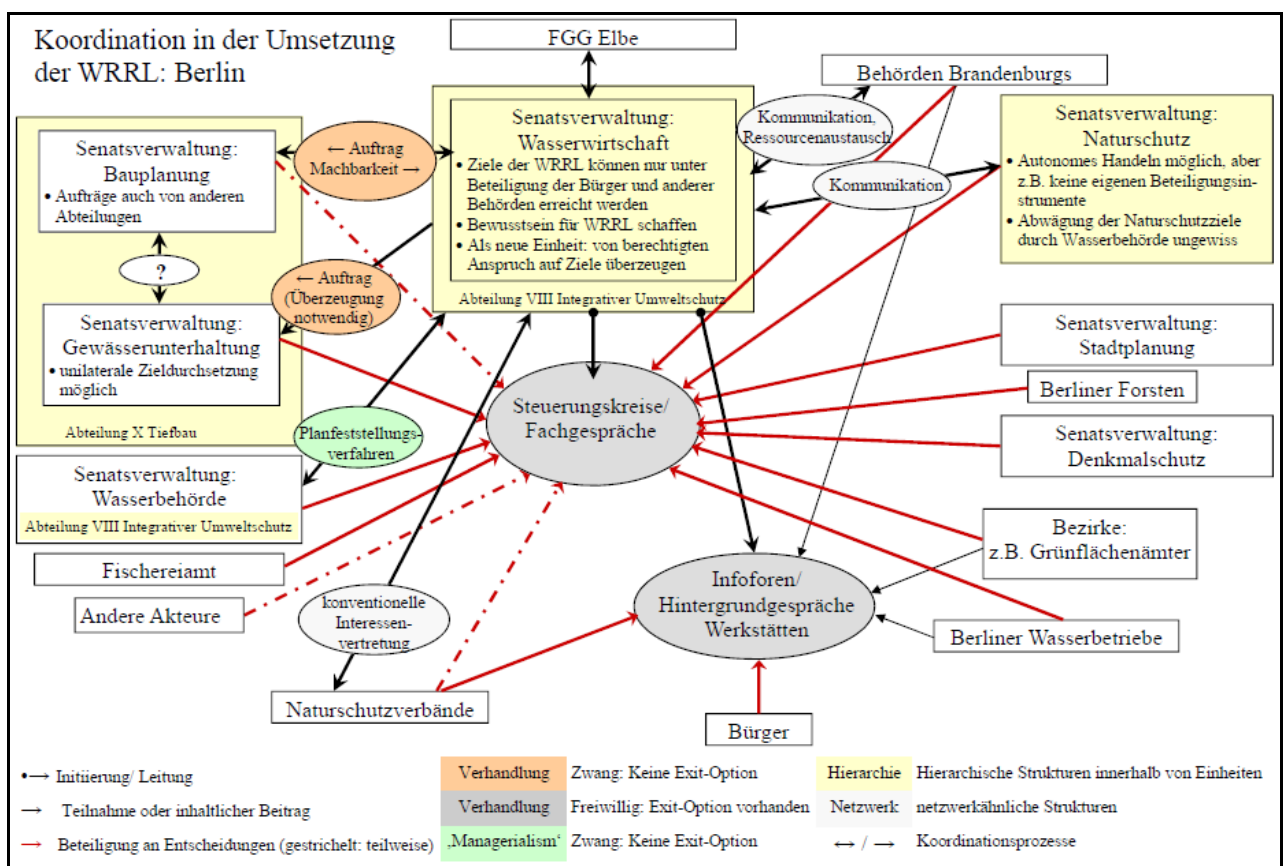


Abb. 56 Koordinations- und Kooperationsprozesse in Berlin

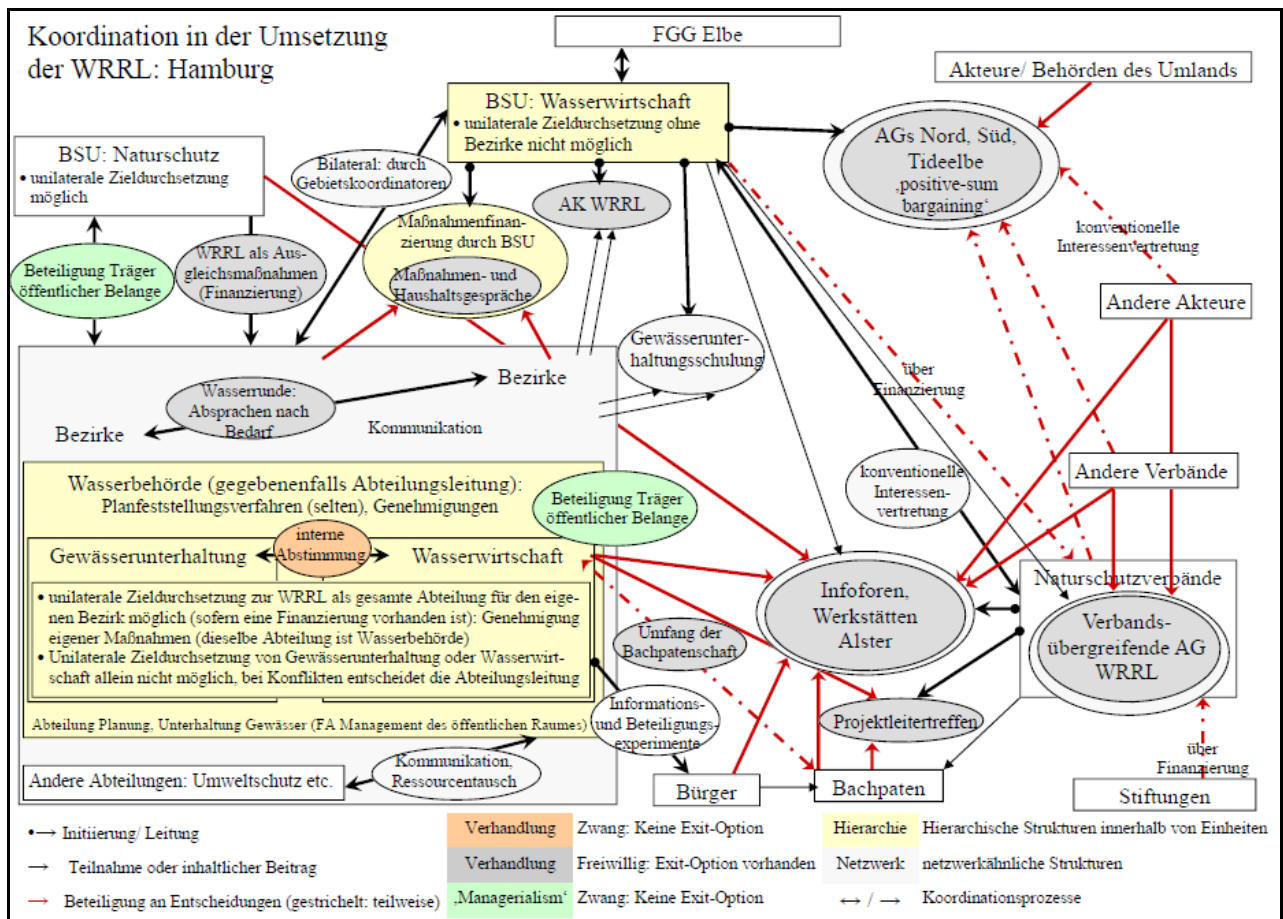


Abb. 57 Koordinations- und Kooperationsprozesse in Hamburg

An dieser Stelle erscheint es sinnvoll noch einmal die nach den Kriterien Ostrows höhere Effizienz der Maßnahmenumsetzung in Berlin aufzugreifen, die sich nicht mit der Tatsache deckt, dass in Hamburg bislang wesentlich mehr Maßnahmen umgesetzt wurden als in Berlin. An dieser Stelle wird der Unterschied zwischen Effizienz und Effektivität wirksam. Zur Effektivität von Governance in Mehrebenensystemen gibt es wie bereits beschrieben ebenfalls zwei Hypothesen [Newig, Fritsch, 2009]. Die Analyse der Situation in Berlin bestätigt die erste Hypothese, viele administrative Ebenen und Genehmigungsstellen würden die Politikimplementierung hemmen. Wobei dies nicht an der reinen Anzahl liegt, denn in Hamburg ist die Gesamtzahl der Akteure größer, sondern an der Zahl der in Aktion tretenden Vetospieler innerhalb einer Planungskette (Zunahme der Möglichkeit der Fehlinterpretation, ungenügenden Ressourcen und gegensätzlichen Interessen mit jedem Kettenglied). In Hamburg gibt es weder lange Planungsketten noch effektive Vetospieler auf dem Weg zur Umsetzung einer Maßnahme. Aus diesen Gründen erscheint die Planung in Berlin zwar effizienter als in Hamburg wird aber wegen der größeren Zahl und Art von Vetospielern weniger effektiv umgesetzt.

Die zweite Hypothese, dass eine Vielzahl an horizontalen und vertikalen Entscheidungszentren eine Mediation zwischen zentralisierten und dezentralisierten Entscheidungsprozessen unterstütze, scheint durch den Fall Hamburg nicht unbedingt bestätigt zu werden. Allerdings ist Berlin für diese Hypothese ein ungünstiges Vergleichsobjekt, da durch eine andere Kompetenzverteilung Konflikte Hamburgs in Berlin gar nicht auftreten können (zum Beispiel Trennung Monitoring und Maßnahmenplanung).

7.2 Anwendung des Management and Transition Frameworks

In den Unterkapiteln zu diesem Kapitel werden lediglich die als am relevantesten eingestuften Variablen und Prozesse dargestellt, die Unterschiede zwischen Berlin und Hamburg verdeutlichen beziehungsweise diese zu erklären helfen. Weitere Variablen finden sich in tabellarischer Darstellung im Anhang.

7.2.1 Politikzyklen

In den Abb. 58 und Abb. 59 wurde versucht die verschiedenen Aktivitäten zur Umsetzung der WRRL in Berlin und Hamburg den im Management and Transition Framework beschriebenen Phasen von Politikzyklen zuzuordnen. Während in Berlin verschiedene Rückkoppelungseffekte zwischen den Phasen sichtbar werden (z.B. die Anpassung der strategischen Ziele durch veränderte Erkenntnisse aus dem Monitoring und die Anpassung operationeller Ziele gemäß den Monitoring-Ergebnissen), die durch das Monitoring eine Art Zyklus von der Zielfestlegung bis hin zur Implementierung erkennen lassen, scheint in Hamburg die Ebenentrennung zwischen BSU und Bezirken auch die Rückkopplung zu stören. Die Bezirke sind kaum an der Strategieentwicklung beteiligt und der schlechte Zugriff auf die Monitoring-Daten für die Maßnahmenentwicklung wurde beklagt. Ebenso würde man gerade erst (vereinzelt) beginnen ein maßnahmenspezifisches Monitoring zu planen. Das Erreichen der gesetzten Ziele kann bislang also nur begrenzt überprüft werden, sofern dafür ein Monitoring notwendig ist. Auch lassen die Aussagen der Interviewten zur Unsicherheit, wie überhaupt der Erfolg der Maßnahmen vor der Öffentlichkeit bewiesen werden kann, den Schluss zu, dass die Phase zur Entwicklung operationeller Ziele mindestens auf Ebene der Bezirke fehlt. Auf Ebene der BSU lieferten die Interviews ebenfalls wenig Hinweise auf Handlungen, die einer solchen Phase zugeordnet werden können. In Berlin ist diese Phase auch eher für Maßnahmentypen ausgeprägt, für die es schon seit langem Messmethoden gibt wie für Nährstoffkonzentrationen und Niederschlagsvolumina. Für Maßnahmen zur Hydromorphologie gibt es ebenso nur begrenzt operationelle Ziele, die Unsicherheit über die

Messbarkeit der Erfolge wurde in Berlin allerdings viel weniger stark betont als in den Bezirken Hamburgs.

Alles in allem scheint die Ebenentrennung in Hamburg die Unterbrechung der Politikzyklen zu begünstigen. Trotzdem ist auf dieser Betrachtungsebene zu vermuten, dass durch einfache Änderungen des Vorgehens einzelner Akteure (der BSU) die Politikzyklen geschlossen werden könnten (z.B. durch rechtzeitiges Bereitstellen von Monitoring-Daten und eine bessere Kooperation für maßnahmenpezifisches Monitoring). Es kommt also auf die Einstellung des Akteurs in der jeweiligen Handlungssituation an. Diese Art der Konflikte ergibt sich in Berlin nicht, da die Hauptakteure in den Phasen dieselben sind oder sich zumindest auf gleicher Ebene befinden.

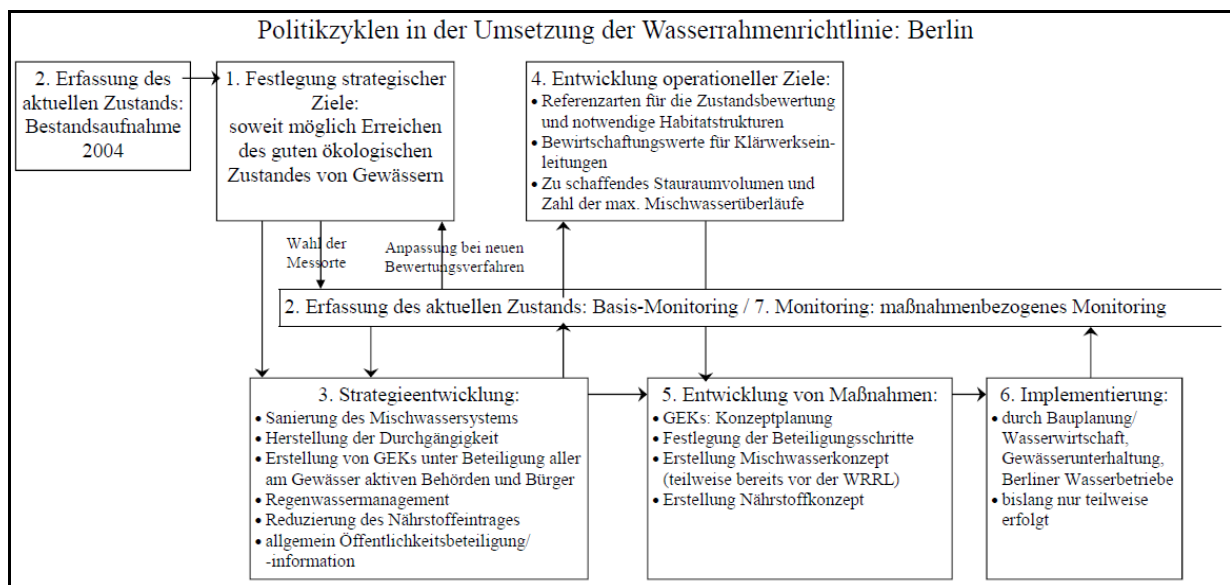


Abb. 58 Politikzyklen in Berlin

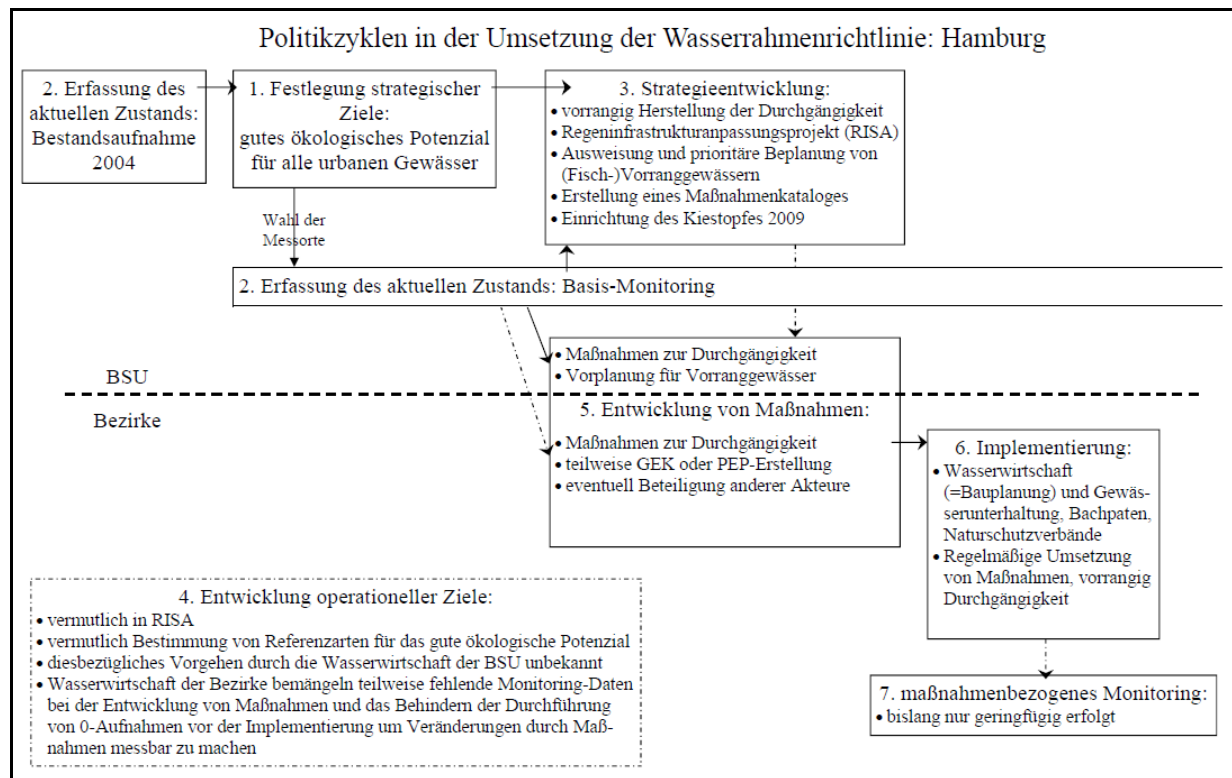


Abb. 59 Politikzyklen in Hamburg

7.2.2 Handlungsarenen und Handlungssituationen

Die Darstellung der, aggregierten, Handlungssituationen (siehe Abb. 60 und Abb. 61) wurde auf solche beschränkt, die den Politikzyklus-Phasen 3-5 zugeordnet werden können (Strategieentwicklung, Entwicklung operationeller Ziele, Entwicklung von Maßnahmen), da der Fokus dieser Arbeit auf den Handlungen in diesen Phasen liegt. Zusätzlich sind, sehr stark aggregiert, Handlungssituationen dargestellt, die als relevante Einflussfaktoren auf Strukturen und Institutionen identifiziert wurden, die die Maßnahmenausarbeitung beeinflussen. Dabei wird nach verschiedenen Entscheidungsebenen unterscheiden (konstitutionell, kollektiv, operationell). Eine zweifarbige Kennzeichnung einer Handlungssituation soll ihren doppelten Charakter aufzeigen (eine detailliertere Darstellung würde dies auflösen), zum Beispiel werden in den Hamburger Bezirken in der Situation der Maßnahmenplanung direkt Entscheidungen zu Maßnahmen getroffen (operationelle Ebene), aber auch Entscheidungen, welche anderen Akteure in die Maßnahmenausarbeitung eingebunden werden sollten (Ebene kollektiven Handelns). Nicht dargestellt werden kann die konkrete Einstellung der Akteure oder ihre spezifische Handlung, da es sich um aggregierte Handlungssituationen handelt und das Verhalten der Akteure je nach einzelner Handlungssituation unterschiedlich sein kann (zum Beispiel Entscheidung für Bürgerinformation in einem Prozess und gegen Bürgerinformation in einem anderen). Letzteres gilt insbesondere für Hamburg.

Durch diese Art der Darstellung wird deutlich, dass es in Hamburg mindestens drei grobe Handlungsketten für die Maßnahmenausarbeitung gibt, definiert über verschiedene leitende Akteure (Wasserwirtschaft BSU/ Bezirke und Ehrenamtliche), die in operationellen Ergebnissen enden, während es in Berlin nur einen gibt.

Die Maßnahmenausarbeitung durch Ehrenamtliche und Verbände wird durch die spielraumgebende Formulierung des Bewirtschaftungsplanes, durch die Einführung des Kiestopfes und des Bachpatenprogrammes gefördert und zusätzlich durch die Arbeit des Gewässerschutzreferenten des NABU vorangetrieben. Solche explizit positiv wirkenden Situationen gibt es in Berlin nicht. In Berlin ist die einzige hervorstechende, strukturgebende, Handlungssituation der Aufbau/ die personelle Erweiterung der Gruppe Wasserwirtschaft in der Senatsverwaltung. Auf die Aufgabenteilung zwischen BSU und Bezirken in Hamburg hat die Bezirksverwaltungsreform eingewirkt und auf eine potenzielle (Nicht-)Ausweitung der Öffentlichkeitsarbeit durch die Wasserwirtschaft der BSU hat die Ablehnung eines erarbeiteten Konzeptes für Öffentlichkeitsarbeit durch die allgemeine Pressestelle der BSU gewirkt.

Die Analyse der Handlungssituationen zeigt, dass neben den Wegen der eigentlichen Maßnahmenplanung auch die Öffentlichkeitsarbeit in Berlin und Hamburg unterschiedlich organisiert ist. In Berlin gibt es eine extra Stelle für Öffentlichkeitsarbeit im Sinne der und innerhalb der Wasserwirtschaft, auf deren Initiative das Verfahren zur Bürgerbeteiligung und andere diesbezügliche Aktivitäten zurückzuführen sind. In Hamburg gibt es eine solche Stelle nicht, weder auf Ebene der BSU noch auf Bezirksebene. Neben der fehlenden Erfahrung und den fehlenden Kapazitäten auf diesem Gebiet, seien sie schlichtweg nicht zuständig. Dafür gibt es bei der BSU eine Pressestelle für Öffentlichkeitsarbeit, für diese ist aber die Stadtentwicklung, insbesondere der Wohnungsbau, ein wichtiges Thema nicht jedoch das Wasser. „Sie [die Wasserwirtschaft der BSU] würden gern mehr Öffentlichkeitsarbeit machen, nicht Beteiligung, und schon da werden sie ausgebremst.“ Eine erweiterte Öffentlichkeitsarbeit zur WRRL, für die bereits 2009 ein Konzept vorlag, bekommen sie von der Pressestelle nicht genehmigt. [Interview NABU Hamburg, 17.03.2014; VAG WRRL mit BSU, 05.10.2010; VAG WRRL, 14.10.2009; VAG WRRL, 29.01.2009]

In Berlin hingegen kann die Bürgerbeteiligung auf einer detaillierteren Ebene der Konzepterstellung sogar als eigene Handlungssituation dargestellt werden, die es in Hamburg als solche nur in Einzelfällen und Pilotprojekten gibt.

In Berlin sind alle Handlungssituationen der Einführung der WRRL zuzuordnen, während in Hamburg, die ersten Strukturen für Bachpatenschaften bereits Jahrzehnte früher geschaffen

wurden. Auch die Bezirksverwaltungsreform und die Strenge Zuständigkeitstrennung zwischen Pressestelle und Fachabteilung in Bezug auf Öffentlichkeitsarbeit stehen in keinem Bezug zur Einführung der Wasserrahmenrichtlinie.

In Hamburg werden unterschiedliche räumliche Einheiten durch die Analyse der Akteure sichtbar, dies ist in Berlin vielmehr durch die Analyse der Koordinationsebenen deutlich geworden, sticht aber in der Darstellung der Handlungssituationen gemäß dem MTF nicht hervor.

Ein weiterer wesentlicher Unterschied ist, dass in Hamburg bereits Rückkopplungseffekte der umgesetzten Maßnahmen auftreten. Relevant ist dies besonders auf Bezirksebene, wo die Gewässerunterhalter erleben, dass WRRL-Maßnahmen beispielsweise keine hochwasserwirksamen Effekte haben müssen und dass auch Aktivitäten von Bachpaten und Naturschutzverbänden positiv wirken. Das erleichtert die interne Abstimmung im Konflikt zwischen den verschiedenen Management-Paradigmen, Wassermanagement und Hochwasserschutz, was tendenziell zu einer Aufweichung des Hochwasserschutzparadigmas führt je nach Entwicklung des individuellen Erfahrungsschatzes (siehe dazu auch den Abschnitt Gesellschaftliches Wissen im Anhang). Die als unzureichend wahrgenommene Bürgerbeteiligung/ Öffentlichkeitsarbeit der Behörden zur WRRL in Hamburg hat dazu geführt, dass sich die Naturschutzverbände in ihren Projekten verstärkt darum gekümmert haben. In Berlin hingegen beteiligen sich die Naturschutzverbände in den von der Senatsverwaltung angebotenen Struktur der Beteiligungswerkstätten und organisieren keine eigenen Strukturen, weil die Bürgerbeteiligung als ausreichend wahrgenommen wird.

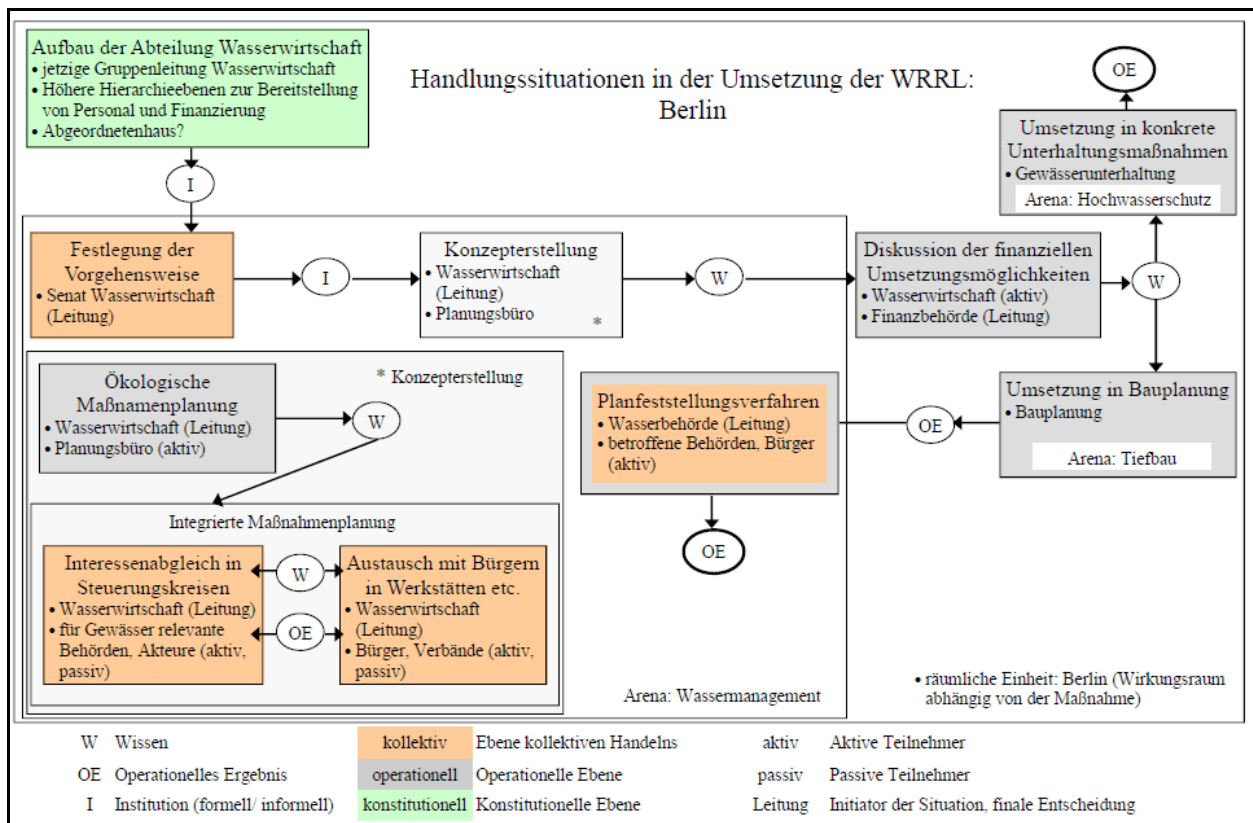


Abb. 60 Handlungssituationen zur Umsetzung der WRRL in Berlin

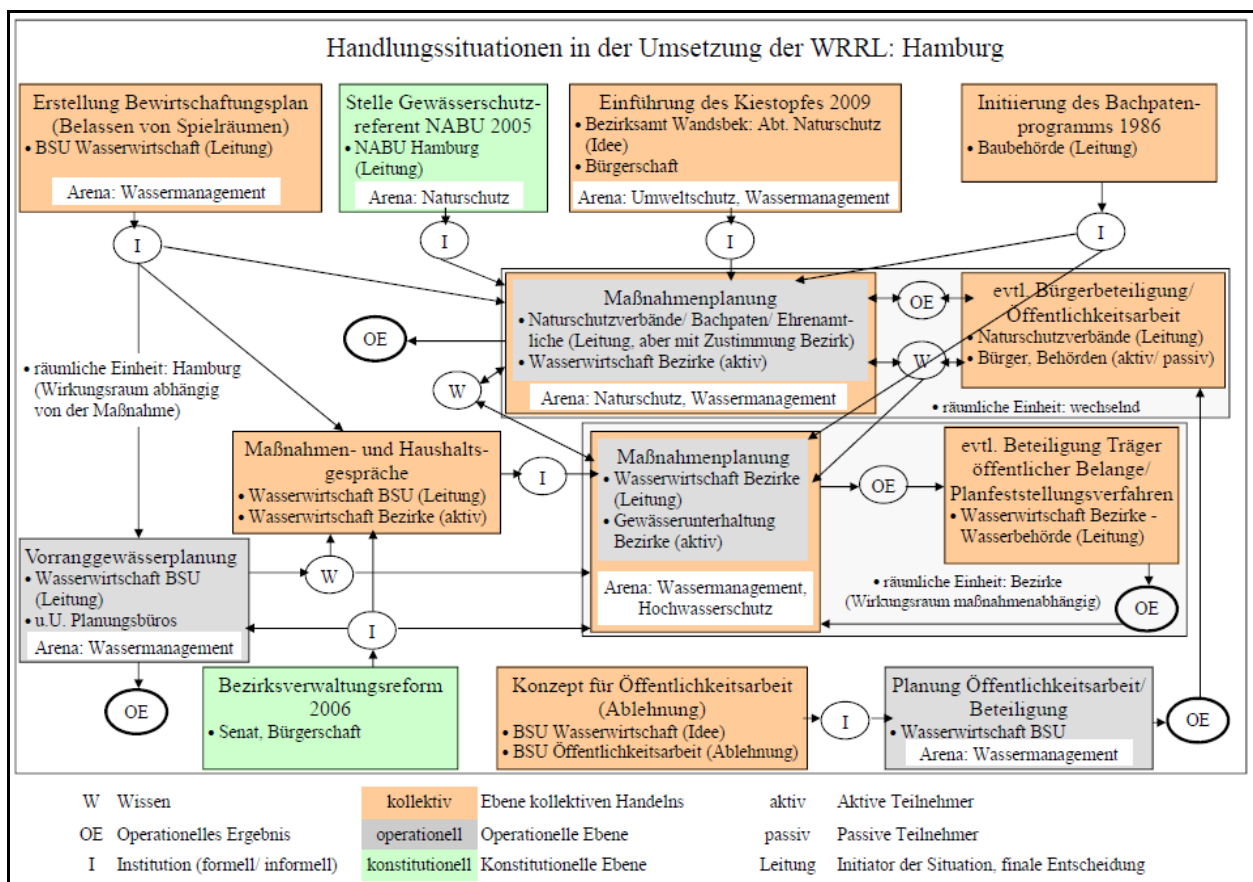


Abb. 61 Handlungssituationen zur Umsetzung der WRRL in Hamburg

Die erwähnten Paradigmen sind ein Charakteristikum von Akteuren definierter Handlungsarenen in den dargestellten Handlungssituationen. Im Wesentlichen sind bei der Umsetzung der WRRL in Berlin und Hamburg drei Handlungsarenen, Wassermanagement, Hochwasserschutz (Gewässerunterhaltung) und Naturschutz relevant. Diesen Arenen sind Management-Paradigmen zugeordnet, durch enge Zusammenarbeit (innerhalb der Hamburger Bezirke) oder durch fachübergreifende Arbeit (Naturschutzverbände) kommen in Hamburg bei der Maßnahmenausarbeitung innerhalb einer Handlungssituation auch verschiedene Arenen zum Tragen, die zum Ausgleich der den Arenen zugeordneten Management-Paradigmen führt. Letztere sind in Tab. 25 aufgeführt. Sie greifen damit noch einmal detailliert auf, was bei der Analyse der Vetospieler unter ideologischer Distanz verstanden werden kann.

Die grundsätzlichen fachlichen Management-Paradigmen sind innerhalb der Handlungsarenen für Berlin und Hamburg im Wesentlichen gleich. Unterschiede bestehen lediglich in den Auffassungen zur Bürgerbeteiligung, die in Berlin konkret (Bürgerbeteiligung ist wichtig und die genaue Form ist entscheidend) und in Hamburg eher diffus sind, da die Akteure sehr unterschiedlich sind und in unterschiedlichen Kontexten arbeiten. Durch die Trennung der Akteure gleicher Position (keine Arbeit als homogene Gruppe wie in Berlin) und die Zusammenarbeit mit Akteuren der anderen Handlungsarena ergibt sich für die Paradigmen des Wassermanagements und des Hochwasserschutzes nur eine mittlere Stärke. Des Weiteren sind die starken Paradigmen vermutlich auf die rechtliche Formalität strategischer Managementziele zurückzuführen, denn die Managementziele der starken Paradigmen, die für die Arenen in Berlin und Hamburg gleich sind, sind formal beschrieben und dieses Recht wird insbesondere im Hochwasserschutz und im Naturschutz schon lange von den Akteuren angewendet. Eine Bürgerbeteiligung wird nur von der WRRL verlangt und ebenso wie bei diesem Ziel ist die normative Unsicherheit bezüglich der Ziele der WRRL wesentlich höher als bei den rechtlichen Regelungen zur Gewässerunterhaltung und im Naturschutz. Die beiden letztgenannten haben weniger Auslegungsspielräume, weshalb sich bestimmte Perspektiven und Lösungsstrategien, also Management-Paradigmen, und bestimmte Wahrnehmungen (siehe dazu auch Anhang 11.9) eines Ökosystems besser festsetzen können.

Ein Unterschied, der sich aus Gründen der übersichtlicheren Darstellung nicht in den Grafiken zu den Handlungssituationen, darstellen lässt ist das situationsspezifische Wissen der Akteure (dies entspricht teilweise dem Kriterium der offenen oder geheimen Information im Polyzentrismus-Konzept [Aligica, Tarko, 2012]). In Berlin haben die Akteure der Wasserwirtschaft der Senatsverwaltung in der Regel kaum Hintergrundwissen zu den

Gewässern bevor sie mit den Planungen beginnen, Detailwissen wird aber zu Beginn in Erfahrung gebracht und Daten aus dem eigenen Monitoring-Programm können genutzt werden. In Hamburg ist der Wasserwirtschaft der BSU durch die Zuständigkeit für ganz Hamburg eine ähnliche Situation zum Hintergrundwissen zu unterstellen wie der Senatsverwaltung in Berlin. Die BSU erhebt ebenfalls selbst Monitoring-Daten. Die Bezirke in Hamburg haben teilweise durch langjährige Arbeit in dem Bezirk und dem Fach ortspezifische Detailkenntnisse über das Gewässer, bei den Naturschutzverbänden ist dies durch Bachpatenschaften möglich. Die Bezirke berichten allerdings, dass sie nicht immer rechtzeitig Zugriff zu Daten des Monitorings der BSU hatten und ihre Planungen ohne dieses Wissen durchführen mussten. Dieser unsichere Wissenstransfer begünstigt Planungen von einzelnen Maßnahmen, die auch ohne die Kenntnisse um das Monitoring einen Schritt zur Erreichung der WRRL-Ziele darstellen können, also Maßnahmen die ganz offensichtlich durchgeführt werden müssen wie jene zur Durchgängigkeit. In dieser Art sind auch Maßnahmen für den Maßnahmenkatalog gesammelt worden, der wiederum die Grundlage für die Maßnahmenlisten bildet, die jährlich in den Haushalts- und Maßnahmengesprächen von der BSU und den Bezirken erstellt werden.

Tab. 25 Management-Paradigmen: Wassermanagement, Hochwasserschutz, Naturschutz

Handlungsarena Wassermanagement		
Attribut	Berlin	Hamburg
Problem-Perspektive	Strukturveränderungen des Gewässers, fehlende Durchgängigkeit für Organismen, fehlende natürliche Strukturen (z.B. Ufer und Sohle), chemische und biologische Abweichungen vom Naturzustand, Renaturierung und Hochwasserschutz schließen sich nicht aus sondern können Synergien haben	
	Bürgerbeteiligung sehr wichtig, trotz ökologisch wichtiger Ziele dürfen die Nutzer nicht vergessen werden in den Planungen (Abwägung ökologischer Nutzen – gesellschaftlicher Nutzen/ Verlust)	Bürgerinformation wichtig, echte Beteiligung eher nachrangig (verschieden von Akteur zu Akteur), eher allgemeine Berücksichtigung der Nutzungen ohne breite Beteiligung, Bürger seien an Beteiligung wenig interessiert/ zu wenig betroffen (teilweise Abwägung der finanziellen Kosten gegen den ökologischen Nutzen (z.B. Durchgängigkeit der letzten 100m)
Lösungsstrategien	Wiederherstellung des natürlichen Zustandes: Nährstoffreduzierungskonzepte, ingenieurbioökologische Maßnahmen, Abbau/ Veränderung von Hindernissen, strukturgebende Maßnahmen, Schaffung notfalls auch nur kleinräumiger Habitatstrukturen (strategische Managementziele)	
	Entwicklung eines Konzeptes zur Bürgerbeteiligung	Beteiligung der Bürger nur, wenn ein ausreichendes Maß an Betroffenheit vermutet wird
Risikomanagement-Strategie	möglichst integrierte Konzepte unter Beteiligung aller Akteure um optimale Lösung zu finden	Überwiegend Einzelmaßnahmen nach Verfügbarkeit finanzieller Mittel und planendem Personal, einzelne Experimente zu übergreifenderen Ansätzen, zur Bürgerinformation und zur Bürgerbeteiligung
Stärke des Paradigmas	stark	mittel
Handlungsarena Hochwasserschutz		
Problem-Perspektive	unkontrolliertes Hochwasser; Hindernisse im Gewässer, die den freien Abfluss stören; Strukturen im Gewässer erhöhen das Hochwasserrisiko;	

Lösungsstrategien	ideal: gerades „sauberes Gewässer“: Sicherung des ordnungsgemäßen Abflusses (strategisches Managementziel)	
Risikomanagement-Strategie	alles raus aus dem Gewässer: kein Totholz oder Verkräutung zulassen und schon gar nicht extra Totholz einbringen	
Stärke des Paradigmas	stark	mittel (teilweise Annäherung an Wassermanagement)
Handlungsarena Naturschutz		
Problem-Perspektive	Armut an Biodiversität	
Lösungsstrategien	Schutz bestimmter Arten (gesetzlich vorgeschrieben: Artengefüge zu Stichtagen je nach Richtlinie z.B. Flora-Fauna-Habitat oder Natura 2000 Richtlinie); Habitatstrukturen für Zielarten erhalten oder schaffen z.B. durch Eingriffsausgleichsmaßnahmen auf Kompensationsflächen (strategisches Managementziel: Schutz bedrohter Arten vor dem Aussterben)	
Risikomanagement-Strategie	besonderer Schutz für Risikoarten, im Verhältnis zur Betrachtung über die WRRL großräumige Schutzgebiete (z.B. Vorgaben für den ganzen See statt nur für einen Teilbereich, wo die konkrete Art tatsächlich vorkommt), Interessen der Nutzer werden wenig berücksichtigt bzw. sind dazu keine Instrumente vorhanden	
Stärke des Paradigmas	stark	(vermutlich) stark

Tab. 26 Eigenschaften strategischer Managementziele in Handlungsarenen

Attribut	strategische Managementziele
Rechtliche Formalität	alle formal (außer konkrete Form der Bürgerbeteiligung in WRRL)
Normative Ziele	alle rechtlich beschrieben
Normative Unsicherheit	WRRL: hoch (mehr Auslegungsspielräume) Andere: niedrig (geringe Auslegungsspielräume)

7.2.3 Akteure

In Betrachtung der Ausbildungshintergründe (siehe Tab. 27) der interviewten Akteure in der Maßnahmenausarbeitung und ihrer Beschreibung zu anderen Akteuren ergeben sich keine großen Unterschiede zwischen Berlin und Hamburg. Die Wasserwirtschaft in beiden Städten ist interdisziplinär aufgestellt, wenn es auch in den Hamburger Bezirken mehr auf den einzelnen Verantwortlichen ankommt, als darauf, dass die Wasserwirtschaft im Querschnitt über alle Bezirke interdisziplinär ist. Unterschiede hingegen machen sich in der Einstellung zur Beteiligung anderer Akteure bemerkbar und zusätzlichen Interessen und Aktivitäten einzelner Akteure. So versucht zum Beispiel die Wasserwirtschaft in Berlin alle Akteure in die Maßnahmenplanung einzubinden. Innerhalb der Gruppe spielt die Verantwortliche für Öffentlichkeitsarbeit eine große Rolle hinsichtlich des Vorantreibens der verschiedenen Beteiligungsprozesse, zusätzlich zu ihrer bisherigen Ausbildung hat sie Interesse an gewaltfreier Kommunikation, auch wenn sie sich vor Antritt dieser Stelle weder mit Bürgerbeteiligung noch mit Öffentlichkeitsarbeit beschäftigt hat [Interview SenStadtUm C, 11.03.2014]. Auch der Leiter der Gruppe ist hervorzuheben, der besonderen Wert auf integrierte Ansätze legt und feststellt, dass an den Universitäten viel zu wenig gelehrt wird, welche Vielfalt an Interessen in den Planungen berücksichtigt werden müssen, deswegen hat er zusätzlich zu seiner Stelle auch einen Lehrauftrag zum urbanen Wasserbau an der Beuth-Hochschule in Berlin [Interview SenStadtUm D, 11.03.2014]. Betont wird auch die

Bedeutung einer bereits im Studium angelegten Interdisziplinarität, die hilft fachlich verursachte Kommunikationshürden zu überwinden, wie zum Beispiel zwischen Biologen und Wasserwirtschaftlern [Interview SenStadtUm A, 24.02.2014].

In Hamburg dringt bei der BSU eher die Einstellung durch, dass die Bürger ohnehin kein Interesse an der Beteiligung zur Maßnahmenausarbeitung im Rahmen der WRRL haben [Interview BSU A und B, 17.03.2014] und auch sonst scheinen sie sich eher in den Formen klassischer Aushandlungs- und Anhörungsprozesse zu bewegen. Der echten Beteiligung anderer Akteure scheint bislang kaum Bedeutung beigemessen worden zu sein (bekannt ist hier nur ein Versuch zur Ausweisung der Bille (siehe Kapitel 6.1.2.4), der nicht fortgeführt wurde). In den Bezirken haben sich die Mitarbeiter viel notwendiges Wissen über die Ökologie von Gewässern im Laufe der Arbeit angeeignet, sofern sie es nicht bereits im Studium hatten [Interview Bezirksamt Eimsbüttel B, 17.03.2014]. Berichtet wird aber auch über die Relevanz eines Generationswechsels, mit der jüngeren Generation komme mehr neues Wissen in die Bezirksamter, wie in Harburg und Eimsbüttel [Interview Bezirksamt Harburg, 18.03.2014], wo Beteiligungsexperimente zu beobachten sind.

Der Generationswechsel ist auch in Berlin relevant, zum einen ist die Wasserwirtschaft ein verhältnismäßig junges Team und zum anderen bemerken dies auch die Verantwortlichen der Wasserwirtschaft in den anderen Abteilungen, zum Beispiel in der Gewässerunterhaltung. Die Einstellung zu Instrumenten der WRRL ändere sich langsam, so sei ein Mitarbeiter von sechs in der Gewässerunterhaltung langsam bereit die Wirkung von Maßnahmen der WRRL auf das Hochwasserrisiko zu testen (aktives Einbringen von Totholz an weniger risikoreichen Gewässerabschnitten), und ein Erkenntnisgewinn anderer Akteure durch den Austausch würde von diesen geäußert (Aha-Effekt) werden. Auch wenn dieses Umdenken anderer Akteure für die Verantwortlichen der Wasserwirtschaft noch zu langsam von statten gehe, so sei es doch verständlich, da die ältere Generation nun das einreißen müsse, was sie aufgebaut hat und weil bereits seit Jahrhunderten das Ziel gilt die Gewässer zu zähmen, aber erst seit 13 Jahren mit der Wasserrahmenrichtlinie (in Rechtsform) der Natur ihr Eigenwert zurückzugeben werden soll. [Interview SenStadtUm C, 11.03.2014] Die Ziele der WRRL fänden seit der fachübergreifenden Zusammenarbeit im Rahmen der Gewässerentwicklungskonzepte mehr Akzeptanz bei allen Behörden, der BVV und den Bezirksamtern und auch die Abstimmung mit dem Naturschutz habe sich verbessert. Einige Zuständigkeitsprobleme und mangelnde Zusammenarbeit bestünden aber fort. Dies liege zum Beispiel daran, dass es in der Bauplanung (vorrangig Bauingenieure) keine Verantwortlichen gebe, die auch mit der Biologie und der Ökologie vertraut sind. [Interview SenStadtUm A, 24.02.2014]

In Hamburg wird vor allem berichtet, dass die anderen Akteure insgesamt offener und gelassener geworden sind (Wahrnehmung Bezirk) [Interview Bezirksamt Eimsbüttel B, 17.03.2014] und dass sich die Einstellung der Gewässerunterhaltung zu Zielen der WRRL verbessert habe, dass aber bei anderen Behörden kaum Änderungen wahrgenommen werden, da mit jenen Behörden die Konflikte wie eh und je bestehen blieben (Wahrnehmung BSU) [Interview BSU A, 17.03.2014]. In Wandsbek wird beschrieben, dass sich das Verhältnis zur Stadtplanung eher verschlechtert habe (sie seien „*langsam gereizt*“), da es durch die WRRL nun häufiger zu Konflikten kommt wegen Einschränkungen der Planungen dieser Abteilung [Interview Bezirksamt Wandsbek, 18.03.2014].

Diese Unterschiede in der Wahrnehmung der Einstellung anderer Akteure (oder deren tatsächliche Einstellung) passen zu der unterschiedlichen Art der Koordinations- und Kooperationsmechanismen (siehe Kapitel 7.1.3) in Berlin und Hamburg, sind also vermutlich auf diese zurückzuführen. In Berlin ist die Kooperation auf Verständnis und Konsens ausgerichtet und dies scheint sie bei vielen Akteuren auch zu erreichen. In Hamburg werden die Interessen anderer Akteure nicht konsequent zusammengeführt, aber die Einstellung der Gewässerunterhaltung ändert sich durch die strukturell bedingte enge Zusammenarbeit zwischen Wasserwirtschaft und Gewässerunterhaltung.

Tab. 27 Hintergründe der Akteure in der Wasserwirtschaft Berlin und Hamburgs

Akteur	Ausbildung/ Studium	vorherige Beschäftigung
Berlin		
Interview SenStadtUm A, 24.02.2014]	Limnologie, technische Hydrobiologie, Hydrochemie, Wasserwirtschaft	Biologin im Landesuntersuchungsinstitut 1990-2006, in Fachgremien der LAWA
[Interview SenStadtUm B, 24.02.2014]	Bauingenieurwesen, Vertiefung Siedlungswasserwirtschaft und Wasserbau (und naturnaher Wasserbau)	Ingenieurbüro (Wasserbau, Tiefbau, Fischaufstiegsanlagen)
[Interview SenStadtUm C, 11.03.2014]	Ingenieur für Landschaftsnutzung und Naturschutz (Vermittlung zwischen Landnutzungen und Naturschutz), Verwaltungsdiplomwirt, Interesse an gewaltfreier Kommunikation	1 Jahr Berliner Wasserbehörde
[Interview SenStadtUm D, 11.03.2014]	Wasserbau (Lehrberuf), Wildbachverbau, Küstenschutz, Studium Wasserwirtschaft	Senatsverwaltung seit 1991
[Schriftl. Mittl. May, 11.03.2014]	Biologie, Ökologie insbesondere in marinen/ feuchten Lebensräumen	Mitarbeit beim Landesbeauftragten für Naturschutz und Landschaftspflege
Hamburg		
[Interview BSU A, 17.03.2014]	Diplom-Geologe, Grundstudium/ Promotion in Chemie, Nebenfach Biologie	Seit > 25 Jahren im Gewässerschutz, Programm gegen Anti-Fouling-Farben vor WRRL, Schifffahrt und Hafen
[Interview BSU B, 17.03.2014]	Geograph (Geographie, Geologie und Bodenkunde, Spezialisierung in Wasserwirtschaft)	
BSU Wasserwirtschaft [Interview BSU A und B, 17.03.2014]	interdisziplinär: viele Geowissenschaftler, Bauingenieure (für Hochwasserschutz, weniger WRRL), Biologen, Mineralogen, Umweltingenieure (früher nur Bauingenieure)	

[Interview Bezirksamt Harburg, 18.03.2014]	Ingenieur für Umweltsicherung (Schwerpunkte Wasserschutz, Sanierung, angewandte Ökologie, weniger technische Ausrichtung)	Planungsbüros in Bayern Hamburg bis 2008 (Landschaftsplanung, Landschaftsökologie, Gewässerbiologie, Schwerpunkt Erstellung von Gewässerentwicklungsplänen)
[Interview Bezirksamt Eimsbüttel A, 17.03.2014]	Ingenieur für Umweltsicherung (Schwerpunkte Gewässerökologie und Wasserwirtschaft)	Ingenieurbüro für Landschaftspflege und Gewässerökologie: Erstellung von Gewässerentwicklungsplänen; Bundesamt für Naturschutz: u.a. Berücksichtigung der Anforderungen der WRRL bei Ausbauvorhaben an Bundeswasserstraßen; bis 2008
[Interview Bezirksamt Eimsbüttel B, 17.03.2014]	Bauingenieurwesen, Vertiefung Wasserbau (am Rande: Renaturierung, Mäandrierung)	Seit 1991 Bezirksamt Eimsbüttel, Planer, seit 1994 Leitung Wasserwirtschaft
[Interview Bezirksamt Wandsbek, 18.03.2014]	Diplom-Geograph, Umweltplanung Naturschutz, Landschaftsplanung	Planungsbüros Landschaftsplanung, ab 2002 Naturschutzreferat im Bezirk Wandsbek (Biotop- und Baumschutzthemen), ab 2008 Wasserbehörde, ab Nov. 2011 Abschnittsleiter Planung/ Unterhaltung/ Wasserbehörde; als Jugendlicher beim NABU aktiv im Vogelschutz
Bezirke Wasserwirtschaft [Interview Bezirksamt Harburg, 18.03.2014]	Bauingenieure, Hochbauingenieure, Straßenbauingenieure (Wasserwirtschaft im Tiefbau angesiedelt): wenig Ahnung von naturnahen Gewässern und gewässerökologischen Zusammenhängen	
[Interview NABU Hamburg, 17.03.2014]	Diplom-Geoökologe, Vertiefung Flussauenökologie, Umsetzung der WRRL an der Dahme	ab Dezember 2008 NABU Hamburg

7.2.4 Lernprozesse (MTF)

Mostert et al. [2007] charakterisieren den Beginn von Lernprozessen durch das Erkennen von Abhängigkeiten. Für drei der vier Prozesse, die Merkmale der im MTF definierten Lernphasen aufweisen (zusammengestellt in Tab. 28), trifft dies zu. Die Berliner Wasserwirtschaft muss mit sehr langen Planfeststellungsverfahren rechnen, wenn sie andere Akteure nicht bereits vorher beteiligt und kann einige Probleme Berliner Gewässer nicht lösen, wenn die in Brandenburg liegenden Ursachen dort nicht angegangen werden. Ebenso kann die Wasserwirtschaft der Bezirke in Hamburg ihre Maßnahmen nicht ohne das Einvernehmen mit der Gewässerunterhaltung umsetzen. Lediglich der Prozess, der sich aus dem Projekt Lebendige Alster ergibt, ist bedingt durch die Unzufriedenheit der initiiierenden Akteure mit den mangelnden Bürgerbeteiligungsprozessen der Behörden.

Tab. 28 Lernphasen von Prozessen in Berlin und Hamburg

Berlin		Hamburg	
GEKs	mit Brandenburg	Wasserwirtschaft-Gewässerunterhaltung	Projekt Lebendige Alster
1. Problemstrukturierung und Neubewertung			
Wandel der Managementpolitik durch Wasserrahmenrichtlinie			

Teilweise Neugestaltung eines Managementansatzes (da vorher nicht vorhanden), große Spielräume zur Prozessgestaltung			
Hindernisse: Einwendungen anderer Akteure im Planfeststellungsverfahren (verzögert Umsetzung)	Einige Problem-Ursachen liegen auf Brandenburger Territorium	Einigkeit innerhalb der Abteilung muss erzielt werden	NABU unzufrieden mit Bürgerbeteiligung seitens der Behörden
Hohe Priorität: Maßnahmen aus Konsens aller Akteure	Erfolge können nur gemeinsam erzielt werden	Akzeptanz der Maßnahmen durch Gewässerunterhaltung, WRRL und Hochwasserschutz schließen sich nicht aus	Hohe Priorität: Beteiligung der Bürger
2. Entwicklung eines Aktionsplanes und Mobilisierung zusätzlicher Unterstützung			
Andere Akteure müssen kooperieren wollen	Prioritäten in der Maßnahmenumsetzung sind verschieden	Gewässerunterhaltung hat nur Erfahrung mit traditionellen Maßnahmen am Gewässer und kaum Vertrauen in neue Maßnahmen der WRRL	Zustimmung der Behörden zum Projekt erforderlich, Finanzen notwendig
Intensität der Beteiligung nach Bedarf, gegebenenfalls Fachgespräche mit Einzelnen, gegebenenfalls Mediator			
	Zusammenarbeit der Akteure auf gleicher Fachebene (fachlicher Konsens leichter vor dem politischen Konsens), Beitrag von Wissen	Rückendeckung durch Abteilungsleitung?	Zusammenarbeit mit anderen Verbänden und Behördenvertretern (erreichen kritischer Masse)
Notwendigkeit neues Beteiligungsverfahren zu testen: Pilotprojekt Panke (strukturierter Lernprozess)	Plan zum Beispiel Nährstoffproblematik erst mal rein fachlich zu betrachten, fehlendes Wissen durch Projekte von Forschungseinrichtungen	kleine Experimente mit neuen Maßnahmen durchgeführt (eher unstrukturierter Lernprozess)	Wissen um Beteiligungsprozess in Berlin ermitteln, personelle Ressourcen und Erfahrungen aus Planungen bei Bachaktionstagen und Projekt Eisvogel
3. Implementierung und Evaluation von Pilotprojekten und Experimenten			
Umsetzung Pilotprojekt Panke	Fertigstellung Nährstoffreduzierungs-konzept	Beobachtung der Wirkung von WRRL-Maßnahmen auf Hochwasserrisiko	Umsetzung Projekt Lebendige Alster
Anpassung der folgenden GEK-Prozesse nach informeller Evaluation des Panke-Prozesses		Anpassung der Spielräume die zum Beispiel Ehrenamtlichen bei Maßnahmen am Gewässer gelassen werden	Lebendige Alster als Vorbild für das Pilotprojekt Seevekanal
Aufbau von Bachpatenschaften und eines Netzwerkes von Gewässerpädagogen, weitere GEKs mit ähnlichem Prozessablauf	Eventuell Fortsetzung dieses Vorgehens bei ähnlichen fachlichen Fragen, die über die Berliner Grenzen hinweg koordiniert werden müssen		ein weiteres Beteiligungsprojekt am nächsten Abschnitt der Alster?

Während die Einteilung der genannten Prozesse in die Lernphasen nach dem MTF noch leicht fällt, ist die Einteilung in Lernzyklen nach Single-, Double- oder Triple-Loop-Learning

deutlich schwieriger. Den normativen Kriterien von Pahl-Wostl [2009] für die Unterstützung höherer Lernzyklen entsprechen alle vier Prozesse. Beispielsweise weisen die Steuerungskreise in der GEK-Planung keine formalen Regeln auf und die Ergebnisse (das fertige Konzept) sind erst bindend, wenn sie das Planfeststellungsverfahren durchlaufen haben. Die Akteure treffen sich regelmäßig, um die verschiedenen Interessen am Gewässer im Konsens bei der Planung zu berücksichtigen und teilen über diesen Austausch Wissen über die Interessen, Vorgaben und Befürchtungen anderer Akteure miteinander.

Gemäß den Definitionen für die drei Typen von Lernzyklen kann die Kooperation zwischen Berlin und Brandenburg dem Single-Loop-Learning zugeordnet werden, da überwiegend versucht wird, Konzepte koordiniert und den Umständen entsprechend optimiert zu erarbeiten (Dinge richtig zu tun). Die GEK-Planung wie auch die Zusammenarbeit zwischen Wasserwirtschaft und Gewässerunterhaltung kann dem Double-Loop-Learning zugeordnet werden, bei beiden bringen die involvierten Akteure durch ihre Sichtweisen und ihren Hintergrund neue Möglichkeiten zur Problemlösung in die Diskussion ein und werfen damit die Fragen auf, ob die geplanten Dinge die richtigen zur Umsetzung sind. Das Projekt Lebendige Alster begründet sich darin, dass die Behörden die Maßnahmenausarbeitung in Kooperation mit den Bürgern durchführen sollten (Single-Loop-Learning: die Maßnahmenausarbeitung wäre nur mit Bürgerbeteiligung richtig durchgeführt), basiert aber letztendlich auf der Überzeugung, dass die Bürger an der Entscheidung beteiligt sein sollten, welche Maßnahmen geeignet sind die Ziele der WRRL zu erreichen (Triple-Loop-Learning). Durch ihre Stellungnahmen und ihre Lobbyarbeit versuchen sie gleichzeitig den Kontext der Maßnahmenausarbeitung zu verändern, also zum Beispiel durch die Forderung nach mehr personellen und finanziellen Ressourcen für die planenden Behörden, aber auch für die Unterstützung ehrenamtlicher Arbeit. Gleichwohl hatten sie mit der Veränderung des Kontextes bislang nur geringen Erfolg.

Ursache könnte die geringe Verknüpfung von Politik- und Lernzyklen in Hamburg sein. Gemäß Pahl-Wostl [2009] sind die Verbände in Hamburg zwar sehr autonom und sie können ihre Projekte selbst organisieren, aber auch wenn die Projekte vorbildlich durchgeführt worden sind, gibt es keinen Mechanismus, dass die Politik oder Behörden erfolgreiche Prozesse übernehmen. Einzelne Bezirke ahmen die Projekte nach, müssen dies aber ebenso nicht dauerhaft tun. In der GEK-Planung in Berlin hingegen sind Politik- und Lernzyklen durch sich deckende Akteure und Wissenstransfer eng miteinander verzahnt. Erkenntnisse aus einem Planungsprozess werden im nächsten Prozess direkt genutzt um ihn zu optimieren.

Auf einen Mangel an vertikaler Integration [Pahl-Wostl et al. 2010] kann die geringe Rückkopplung von Erfahrungen zwischen Bezirken und BSU in Hamburg zurückgeführt werden.

Durch die Zahl der informellen Koordinationsprozesse wären durchaus mehr Lernprozesse in Hamburg zu erwarten, da informelle Netzwerke gesellschaftliches Lernen unterstützen sollen. Dennoch ist dies nicht der Fall. Im Arbeitskreis WRRL beispielsweise ist die Wasserwirtschaft der verschiedenen Bezirke vertreten, alle mit einem im Wesentlichen identischen Managementparadigma, wodurch sich die Auffassungen durch Interaktion verstärken. Gemäß Pahl-Wostl et al. [2011] erfolge Lernen und Wandel in diesem Rahmen nur durch Krise oder Katastrophen. Die Berichte der Bezirke, dass die Devise einer stärkeren Bürgerinformation über geplante Maßnahmen erst herausgegeben wurde nachdem es mehrfach zu Bürgerprotesten wegen mangelnder Informationen kam (und damit zu Verzögerungen in der Umsetzung), stützen diese These.

In Berlin wirkt sich die Möglichkeit die Regeln im Steuerungskreis zu verhandeln und eine Art Führungsposition durch die Wasserwirtschaft zu haben, ohne dass sich diese maßgeblich bestimmend verhält, positiv auf den Lernprozess aus. Die streng bürokratische Struktur in der Koordination mit der Gewässerunterhaltung und der Bauplanung scheint Lernprozesse in diese Richtung zu behindern, wo sie in Hamburg begünstigt sind (siehe dazu auch die Verteilung von Vetomacht Kapitel 7.1.2). Der schlechte öffentliche Zugang zu Informationen in Hamburg (Berichte, Karten und Monitoring-Daten bei der BSU) beeinflusst vor allem Lernprozesse, die richtigen Maßnahmen auszuarbeiten, bei den Bezirksämtern wie auch bei den Ehrenamtlichen.

Das Bewusstsein für den eigenen perspektivischen Winkel als Voraussetzung für ein aktives Umdenken [Pahl-Wostl et al., 2011] scheint gemäß der Einstellungen der Akteure zur Beteiligung und zu Interessen anderer Akteure am Gewässer in der Berliner Wasserwirtschaft ausgeprägter zu sein als beispielsweise in der Wasserwirtschaft der BSU (für die Bezirke kann hier keine allgemeine Aussage getroffen werden). Erstere haben aber beispielsweise das Problem eine geeignete Kommunikationsebene zu finden, damit auch die Bauplanung und die Gewässerunterhaltung ihre mentalen Modelle aktiv reflektieren. Für andere Akteure, mit geringerer Vetomacht, haben sie das Instrument der Steuerungskreise gefunden. Die geringen Versuche der BSU andere Akteure tatsächlich an den Planungen zu beteiligen oder die Bezirke dazu aufzufordern, ist möglicherweise auch auf das geringere Bewusstseins für das eigene Mentale Modell in der BSU zurückzuführen. Die fehlenden Beteiligungsprozesse

wiederum behindern Lernprozesse hinsichtlich der Interessen anderer Akteure und alternativer Umsetzungswege.

Alles in allem können die Lernprozesse in Berlin und Hamburg als Ergebnisse (outcome) der strukturellen Bedingungen (Zusammenarbeit Wasserwirtschaft-Gewässerunterhaltung, Möglichkeiten für Aktivitäten Ehrenamtlicher in Hamburg, zentralisierte Organisation der Wasserwirtschaft in Berlin als ein Ansprechpartner für den Austausch mit anderen Fachabteilungen und Brandenburg etc.) und dem Engagement einzelner Akteure (Öffentlichkeitsarbeit in Berliner Wasserwirtschaft, NABU Gewässerschutzreferent, Verantwortliche in Hamburger Bezirken, die Pilotprojekte durchführen) betrachtet werden. In Berlin ist die GEK-Planung explizit als Lernprozess angelegt, in Hamburg will der NABU mit dem Projekt Lebendige Alster ein Beispiel geben, welches die Behörden zum Lernen anregen soll, im übrigen ist das Lernen eher ein Nebeneffekt der Prozesse. In Berlin hat dies zu besseren Beziehungen mit anderen Akteuren geführt und in Hamburg zu einem stärkeren Vertrauen der Gewässerunterhaltung in Maßnahmen der Wasserwirtschaft hinsichtlich des Hochwasserrisikos. Kontextverändernd haben die gesellschaftlichen Lernprozesse in beiden Städten bislang nicht gewirkt.

7.2.5 Finanzmittel und Personalausstattung

Von den Interviewten selbst wurden als wichtige Faktoren die Finanzmittel und die Personalausstattung genannt, wenn auch immer in wechselndem Kontext.

So gibt es in Berlin feste finanzielle Mittel für die planende Funktion der Wasserwirtschaft an sich (damit für die personelle Aufstockung der Gruppe nach Einführung der WRRL, ca. ab 2002/ 2003 Dienstkräfteeinmeldung im Abgeordnetenhaus) und für die Öffentlichkeitsarbeit (für Veröffentlichungen und Dokumentationen standen im Jahr 2012 ungefähr 5000 Euro zur Verfügung und 2013 wurde auch ein Messestand auf der WasserBerlin finanziert [Interview SenStadtUm C, 11.03.2014]). Über die insgesamt etwa 500000 Euro im Jahr für die Planung und das Monitoring werden neben der Öffentlichkeitsarbeit auch Sonderprojekte und kleine Forschungsprojekte finanziert [Interview SenStadtUm D, 11.03.2014]. Finanzmittel für den Aufbau des Gewässerpädagogischen Netzwerkes gibt es allerdings nicht, Maßnahmen dieser Art sind Herzensangelegenheit der Mitarbeiterin für Öffentlichkeitsarbeit [Interview SenStadtUm C, 11.03.2014]. Die Finanzen für die Umsetzung der Gewässerentwicklungskonzepte allerdings müssen im Abgeordnetenhaus in Konkurrenz zu anderen Projekten¹⁸⁵

¹⁸⁵ Ebenso mit dem Flughafen, der Staatsoper und der U-Bahn [Interview SenStadtUm A, 24.02.2014]

extra beantragt werden¹⁸⁶ (Möglich über den Landeshaushalt und zum Beispiel über das Berliner Umweltentlastungsprogramm [SenGUV, 2009b]). Ebenso hat die Bauplanung kein eigenes Budget für die WRRL, „da muss für jedes Projekt einzeln gekämpft werden“ [Interview SenStadtUm D, 11.03.2014; Interview SenStadtUm A, 24.02.2014]. Gesicherte Mittel gibt es nur für die Umsetzung des Mischwassersanierungskonzeptes [Interview SenStadtUm B, 24.02.2014]. Neben dem Wunsch die Öffentlichkeitsarbeit und die Bürgerbeteiligung noch stärker zu betreiben und Themen zu vertiefen, sei das Hauptproblem, dass in jeder Haushaltsberatung neu um die finanziellen Mittel für die Wasserwirtschaft gekämpft werden müsse, dass wieder viel gekürzt wurde [Interview SenStadtUm D, 11.03.2014] und dass durch die einzelne Prüfung jedes Projektes Mittel schnell eingefroren werden können, auch wenn das Geld für die Umsetzung der GEKs schon eingeplant war. Das erschwere die Planbarkeit erheblich [Interview SenStadtUm A, 24.02.2014].

In Hamburg wurde die Wasserwirtschaft der BSU personell nicht aufgestockt und in den Bezirken sei dies auch nicht im eigentlichen Sinne geschehen [VAG WRRL mit BSU, 14.04.2009], denn Stellen wurden nur für die durch die Bezirksverwaltungsreform gewonnenen neuen Aufgaben geschaffen. In der Wahrnehmung anderer Bezirksamtsmitarbeiter erscheine es manchmal so, als ob für die WRRL eine neue Stelle geschaffen wurde, da ein neuer Mitarbeiter, als Nachbesetzung einer vorher vorhandenen Stelle mit anderem Aufgabenschwerpunkt, die Aufgaben der WRRL übernommen hat [Interview Bezirksamt Harburg, 18.03.2014]. Ab 2009 gab es in Hamburg bewilligt durch die Bürgerschaft (Landesparlament) Geld für die Maßnahmenumsetzung, in etwa 3 Millionen Euro pro Jahr [Interview BSU A, 17.03.2014]. Zusätzlich können für ländliche Räume (Stadtrand Hamburgs) über die BSU von der EU ELER-Mittel¹⁸⁷ zur Umsetzung beantragt werden (50 % Finanzierung) [Interview Bezirksamt Harburg, 18.03.2014] oder auch eine Co-Finanzierung durch Ausgleichsmittel aus dem Naturschutz [Interview Bezirksamt Eimsbüttel A, 17.03.2014]. Wandsbek berichtet ebenso über die Genehmigung von Sondermitteln über die Bezirksversammlung zur Bärenklaubeseitigung, da diese über den Gesundheitsschutz gerechtfertigt war [Interview Bezirksamt Wandsbek, 18.03.2014]. Für die Gewässerunterhaltung, über die viele Maßnahmen laufen, wurden die Mittel auf Antrag der

¹⁸⁶ Die Investitionsplanung des Landes Berlin durchläuft verschiedene Phasen: die Senatverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt, die Senatverwaltung für Finanzen und das Abgeordnetenhaus.

¹⁸⁷ Die tatsächliche Möglichkeit diese Mittel zu beantragen wurde von den Bezirken als unterschiedlich gut bewertet. Harburg schien dies für unkompliziert zu halten (schien aber auch keine direkte Erfahrung damit gemacht zu haben) während Wandsbek dies kritisch sah. Man hätte schneller sein können und die Mittel noch bekommen können, wenn die Alster damals schon Vorranggewässer gewesen wäre, da man für diese Mittel bereits 2013 sagen musste, dass man die Maßnahmen bis 2015 abschließt. Diese Aussage konnte aber nicht mit Sicherheit getroffen werden. So konnte der Bezirk die Mittel nicht erhalten. [Interview Bezirksamt Wandsbek, 18.03.2014]

Bürgerschaft ab 2007 in „Unterhaltung und Renaturierung von Fließgewässern“ (vorher nur Gewässerunterhaltung)) umbenannt und um 15000 Euro im Jahr für die Durchführung ehrenamtlicher Kleineinsätze aufgestockt [4. Stellungnahme Naturschutzverbände, 2007]. Ab 2009 gibt es ebenso die Gelder des Kiestopfes (siehe Kapitel 6.3.2) für Materialkosten im Rahmen von Maßnahmen der Ehrenamtlichen. Diese werden von den Bezirken unterschiedlich stark ausgeschöpft. [Interview BSU A, 17.03.2014] Insgesamt erscheinen die Finanzierungsmöglichkeiten in Hamburg bislang vielfältiger zu sein als in Berlin.

Ab 2009 waren zwar finanzielle Mittel vorhanden, aber noch keine Planungen im Vorlauf. Um aber nicht Gefahr zu laufen die Mittel im nächsten Jahr bereits wieder gekürzt zu bekommen, weil sie nicht voll ausgeschöpft wurden, mussten schnellstmöglich Maßnahmen umgesetzt werden [VAG WRRL, 14.10.2009]. Laut dem NABU sei dies ein Grund gewesen, warum nicht erst Pflege- und Entwicklungspläne für ein gesamtes Gewässer vor der Umsetzung einer Maßnahme erstellt wurden, so dass an den Gewässern hamburgweit und am Gewässerlauf selbst eine Abwägung der Maßnahmen gegeneinander hätte stattfinden können (Kosten-Nutzen-Abwägungen etc.). Zurzeit wird eine Priorisierung von Maßnahmen immer nur für das aktuelle Jahr vorgenommen und es werden nicht alle Gewässer Hamburgs in diese Überlegungen einbezogen. Gegenüber einer Priorisierung am Gewässer erhält das Kriterium einer gleichmäßigen Verteilung der Finanzmittel über die Bezirke Gewicht, damit diese möglichst gleichmäßig ausgelastet sind. [Interview NABU Hamburg, 17.03.2014] Eimsbüttel sagt dazu, dass sie als Bezirk auch nicht mehr Maßnahmen umsetzen könnten, wenn sie mehr Mittel zur Verfügung hätten, da sie bereits an personelle Grenzen stoßen [Interview Bezirksamt Eimsbüttel B, 17.03.2014]. In Wandsbek heißt es dazu, man könne sich als Bezirk kein weiteres Vorranggewässer leisten, man hänge bereits mit dem Arbeitsprogramm zurück (z.B. an der Wandse), man benötige mehr Personal für die Planungen, gegebenenfalls auch nur befristet [Interview Bezirksamt Wandsbek, 18.03.2014]. In Altona habe der Ausfall des Hauptverantwortlichen für Gewässerschutz 2009 dazu geführt, dass Aufträge nicht vergeben und Maßnahmen nicht umgesetzt wurden. Die Arbeitsbelastung würde auch dazu führen, dass sich die einzelnen Abteilungen der Bezirksämter untereinander nicht mehr ausreichend abstimmen könnten, so dass der eine nicht mehr wissen, was der andere tut. [VAG WRRL, 14.10.2009]

Alles in allem scheint die Art der Finanzierung in Hamburg eher die Umsetzung von Einzelmaßnahmen zu begünstigen (verstärkt durch die Verteilung der Maßnahmenumsetzung auf viele Verantwortliche bei Bezirken und Verbänden), während es in Berlin Gesamtkonzepte sind. In Hamburg sollten die bewilligten finanziellen Mittel ausgeschöpft werden,

während ein Abstimmungsprozess über ein ausgewogenes Gesamtkonzept in Berlin weniger aufwendig erscheint als das Beantragen finanzieller Mittel für zahlreiche Einzelmaßnahmen (ungeachtet anderer Faktoren, die das Erstellen eines integrierten Gesamtkonzeptes begünstigen, wie die leichtere Kooperation mit anderen Akteuren in einer zentraleren Struktur (siehe Kapitel 7.1)), auch wenn die Gelder für das Gesamtkonzept am Ende trotzdem nur Schrittweise zur Verfügung gestellt werden.

7.3 Wechselwirkungen der Einflüsse: Ursachenvariablen

In Abb. 62 ist das Netz aus wechselseitigen Einflüssen der Variablen aufeinander dargestellt, dabei wurden Faktoren aus bestimmten Konzepten zu Gruppen aggregiert. Beispielsweise umfasst ‚Vetomacht‘ sowohl die Anzahl und die Anordnung der Vetospieler im Planungsprozess als auch deren Verhalten (Ausspielen der Vetomacht oder Interessensausgleich) und ‚(Anreize zur) Koordination/ Kooperation‘ beinhaltet die Art und Zahl der Koordinationsprozesse, wie auch die Zahl beteiligter Akteure an Einzelprozessen und den Einfluss von Ungleichgewichten zwischen Akteuren (die wiederum bedingt durch die Struktur sind). Mit ‚konstitutionellen/ kollektiven Handlungssituationen‘ sind jene gemeint, die gemäß der Analyse (siehe Kapitel 7.2.2) einen besonderen Einfluss auf die Möglichkeiten der Akteure in den Handlungssituationen der Planung haben (Möglichkeiten für ehrenamtliche Aktivitäten, Behindern oder Unterstützen von Öffentlichkeitsarbeit etc.).

Gemäß dieser netzartigen Darstellung wird deutlich, dass Variablen der Struktur (Verteilung von Kompetenzen) den zahlenmäßig größten Einfluss auf andere Variablen haben. Sie stehen am Beginn der meisten kausalen Ketten in diesem Netzwerk. Beispielsweise beeinflusst die Struktur die Höhe der Entscheidungskosten für Koordination mit anderen Akteuren und damit indirekt die Anreize zur Koordination/ Kooperation, gleichzeitig beeinflusst sie diese aber auch direkt. Die Mitarbeiterin für die biologischen Fragestellungen und das Monitoring in Berlin sagt dazu beispielsweise, dass sie darauf angewiesen ist mit Brandenburger Kollegen, dem Institut für Gewässerökologie und Binnenfischerei und mit den Universitäten zusammenzuarbeiten, wenn sie etwas fachlich tragendes erarbeiten will, da sie die einzige Mitarbeiterin mit diesem Schwerpunkt in der Senatverwaltung ist [Interview SenStadtUm A, 24.02.2014]. Indirekt beeinflusst die Struktur die Koordinationsprozesse ebenso über die Personalauslastung wie auch über die Verteilung der Vetomacht unter den Akteuren. Die Koordinationsprozesse wiederum stellen über das ‚Erreichen der Deckung mit Effektskalen‘ (z.B. Einzugsgebietsmanagement) die Verbindung zur Art und Anzahl der umgesetzten ‚operationellen Ergebnisse‘ her.

Neben der Struktur hebt diese Art der Darstellung zur Klärung der Ursachen auch die Bedeutung der Variablen(gruppen) Koordinationsprozesse, ‚Vetomacht‘, das konkrete ‚Verhalten der Akteure‘ beziehungsweise deren Einstellung zu Aspekten mit weiten Auslegungsspielräumen (z.B. Rolle und Umfang der Bürgerbeteiligung¹⁸⁸ und die Umsetzung von Maßnahmen innerhalb von Gewässerunterhaltungsmaßnahmen), die tatsächliche ‚Nutzung von Auslegungsspielräumen‘, die vorherrschenden ‚Institutionen‘/ Regeln (insbesondere die Art und Häufigkeit verschiedener Genehmigungsverfahren¹⁸⁹ bis zur Maßnahmenumsetzung; haben Einfluss auf das Vetomacht-Gefüge) und das Vorhandensein von besonderen Leitfiguren zu entscheidenden Zeitpunkten hervor. Leitfiguren (Hauptamtliche und Ehrenamtliche) hatten besonderen Einfluss auf die Entstehung der Bachpatenschaften (und deren kontinuierliche Betreuung in Wandsbek: Dr. Ludwig Tent im Bezirksamt Wandsbek) und die Einführung des Kiestopfes in Hamburg (Dr. Ludwig Tent [Interview NABU Hamburg, 17.03.2014]), die Entstehung des Projektes Lebendige Alster und die vielen kleinen Projekte Ehrenamtlicher (NABU Gewässerschutzreferent), ohne die Stelle des Gewässerschutzreferenten beim NABU in Hamburg gebe es vielleicht nicht so ein ausgeprägtes Netz an ehrenamtlichen Aktivitäten (in Berlin gibt es so eine Stelle nicht¹⁹⁰). In Berlin hingegen spielt die Verantwortliche für die Öffentlichkeitsarbeit eine große Rolle im Vorantreiben von Bürgerbeteiligungsprozessen (gibt es in Hamburg nicht¹⁹¹ [Interview NABU Hamburg, 17.03.2014]). Diese Leitfiguren beeinflussen damit maßgeblich die im Konzept des Polyzentrismus als spontane Ordnung bezeichnete Entstehung von Strukturen, diese spontane Ordnung ist nicht garantiert, da sie eben von individuellen Entscheidungen und Aktivitäten abhängt, dies wird am Beispiel der Aktivitäten von Ehrenamtlichen in Hamburg und Berlin (zur WRRL nicht vorhanden) besonders deutlich.

Besonders wichtig ist die Nutzung von Spielräumen durch die verschiedenen Akteure, dies formt auch maßgeblich die polyzentrischen Anteile der Strukturen. In Berlin nutzt die Wasserwirtschaft ihre Spielräume in der Öffentlichkeitsarbeit und in der, nicht vorgeschriebenen, Kooperation mit anderen Akteuren. In Hamburg nutzt die Wasserwirtschaft der Bezirke zusammen mit der Gewässerunterhaltung ihre Spielräume Maßnahmen im

¹⁸⁸ In Harburg ist man der Meinung, dass die BSU durchaus gewisse Vorgaben zur Bürgerbeteiligung machen könnte, da sie das Geld gibt, auch wenn die Bezirke sehr eigenständig sind. Der Prozess innerhalb der BSU um Vorgaben machen zu können, ist aber vermutlich recht kompliziert. Zumindest aber könnte die BSU die Bezirke darauf hinweisen, dass von der WRRL eine Bürgerbeteiligung gewünscht wird [Interview Bezirksamt Harburg, 18.03.2014].

¹⁸⁹ Berlin würde auch gern Aktivitäten mit Ehrenamtlichen durchführen, aber man brauche für alles eine Genehmigung [Interview NABU Hamburg, 17.03.2014].

¹⁹⁰ Beim NABU Berlin wurde das Thema WRRL nur eher nebenbei mitbearbeitet [Schriftl. Mittl. Kielhorn, 14.03.2014].

¹⁹¹ Dadurch würde in Hamburg in Sachen Öffentlichkeitsarbeit und Bürgerbeteiligung immer nur das Minimum gemacht [Interview NABU Hamburg, 17.03.2014].

Rahmen der Gewässerunterhaltung¹⁹² durchzuführen, dadurch haben sie zum einen weniger Aufwand (in Genehmigungsverfahren) und zum anderen verändern sie damit tendenziell auch das Vetomachtgefüge, da bei einer geringeren Anzahl von Genehmigungsverfahren weniger Akteure ihre potenzielle Vetomacht ausspielen oder anderweitig Einfluss nehmen können. Gleichzeitig ist dies die Grundlage dafür, dass Ehrenamtliche unkompliziert (also mit sinkenden Hemmschwellen) selbst aktiv werden können. *„Es ist eine Kulturfrage, wenn man so etwas zulässt, wenn die Bereitschaft besteht gewisse Ermessensspielräume auszunutzen ... wie man die Landeswassergesetze lebt und auslebt.“* [Interview Bezirksamt Wandsbek, 18.03.2014] Auch die BSU nutzt ihre Spielräume in Hamburg, zum einen durch die relativ allgemeine Formulierung von Maßnahmen im Bewirtschaftungsplan (so lange die Maßnahmen nicht konkret formuliert sind, werden sie nicht zu hoheitlichen Aufgaben, welche nicht von Ehrenamtlichen umgesetzt werden dürften [Interview BSU A, 17.03.2014]) und zum anderen in ihren planenden Tätigkeiten. Die BSU darf eigentlich keine eigenen Maßnahmen mehr umsetzen, sondern nur Grundsatzplanungen erstellen und koordinieren. Bei dem Projekt Wiederansiedlung von Wasserpflanzen beispielsweise hat die BSU die finanziellen Kosten getragen, von ihr ging aber auch die Initiative zum Projekt aus. Das Projekt wurde mit den Bezirken abgestimmt (sie wurden gefragt, an welchen Orten die Umsetzung in Ordnung ist, *„bis wir einer Meinung waren“*). [Interview BSU A, 17.03.2014] Dies scheint ein Beispiel für eine weite Auslegung zu sein, welche operativen Aufgaben die BSU noch tragen darf oder nicht. Zweifelsohne ist die Nutzung dieses Spielraumes hier von Vorteil, denn es ist ein Projekt welches nicht nur in einem Bezirk umgesetzt wird. Basierend auf der Initiative eines Bezirkes wäre die Umsetzung für den Bezirk wesentlich aufwendiger, zumal dieses Projekt anfänglich der Kooperation mit Schleswig-Holstein bedurfte.

Zuletzt soll hier noch detaillierter auf die Variablengruppe der Struktur eingegangen werden, da sie der bedeutendste Faktor ist. Maßgeblich ist hier die Verteilung der Kompetenzen über die verschiedenen Ebenen und innerhalb der Ebenen (zentrale und polyzentrale Verteilung). Besonders bedeutend erscheint dabei die Kompetenzaufteilung zwischen Planung, Unterhaltung und Öffentlichkeitsarbeit. In Berlin liegen Planung und Öffentlichkeitsarbeit in einer Gruppe, was positive Effekte auf die Öffentlichkeitsarbeit und die Bürgerbeteiligung im Sinne der WRRl und Lernprozesse hat. In Hamburg sind in den Bezirken Planung und Gewässerunterhaltung verknüpft, was positive Auswirkung auf die schnelle Umsetzung von Maßnahmen hat (vereinfachte Abstimmung und Umsetzung als erweiterte Unterhaltungs-

¹⁹² Trotzdem auch die Gewässerunterhaltung von Sachbearbeiter zu Sachbearbeiter in den Bezirken unterschiedlich weit ausgelegt wird, sei der Unterschied zwischen den Bezirken nicht so groß [Interview NABU Hamburg, 17.03.2014], der zu Berlin allerdings um so gravierender.

maßnahmen) und auf Lernprozesse der Gewässerunterhaltung, dass sich (bereits umgesetzte) Maßnahmen der WRRL nicht negativ auf das Hochwasserrisiko¹⁹³ auswirken müssen sondern sogar Synergien entstehen können [Interview Bezirksamt Eimsbüttel A, 17.03.2014].

Die Trennung von Planung und Unterhaltung/ Bauplanung in Berlin bedeutet für die Umsetzung zwei starke Vetospieler mit eigenen statt gemeinsamen Interessen. Ein Lernprozess oder eine Anpassung der Unterhaltung kann nicht basierend auf positiven Erfahrungen aus der Maßnahmenumsetzung erfolgen (da die Maßnahmen gerade wegen der Vetoposition mehrheitlich noch nicht zur Umsetzung gekommen sind. Die Berliner Wasserwirtschaft würde sich wünschen, dass zur Reduzierung der zahlreichen Ansprechpartner für die Gewässerunterhaltung (Senat, Bezirke) diese Aufgaben zusammen mit dem Gewässerausbau in der Senatsverwaltung in einer Abteilung zusammengeführt werden [Interview SenStadtUm A, 24.02.2014]. Die Trennung von Planung und Öffentlichkeitsarbeit in der BSU in Hamburg hat negative Auswirkungen auf die Öffentlichkeitsarbeit in Hamburg, die Verantwortlichen scheinen in Bezug auf dieses Thema zwar ohnehin weniger ambitioniert als Berlin zu sein, aber auch in dem was sie probieren würden, werden sie ausgebremst, weil sie für die Öffentlichkeitsarbeit fachlich nicht zuständig sind.

In Berlin sei man durch die eigene Stelle für Öffentlichkeitsarbeit zwar in dieser Hinsicht sehr autonom, aber es bedürfe trotzdem einer politischen Unterstützung durch Rückhalt für die Bürgerbeteiligung aber auch finanziell, da die breite und vor allem kontinuierliche Beteiligung mit einer halben Stelle nur schwer machbar ist. Gerade wenn es negative Presse gibt, ist es politisch nicht immer gewollt, dass die Fachabteilung Öffentlichkeitsarbeit/ Bürgerbeteiligung macht [Interview SenStadtUm A, 24.02.2014].

Die Aufteilung der Kompetenzen durch die Struktur beeinflusst wiederum die Stärke der Management-Paradigmen und diese haben Einfluss auf das Verhalten von Akteuren (auch auf die Erwartung eines Verhaltens anderer Akteure bei Annahme eines bestimmten Management-Paradigmas).

Alles in allem ließe sich das Netz der Variablen unter Einbeziehung der Art der Einflüsse (z.B. positiv/ negativ) noch wesentlich detaillierter (komplexer) darstellen, im Rahmen dieser

¹⁹³ Dieser Lernprozess hat zwar auch Jahre gedauert, aber er ist (zumindest in den interviewten Bezirken) erfolgt. In Eimsbüttel wurde dieser Prozess auch schon früh angestoßen. Die Abschaffung der zweijährlichen Mahd wurde bereits Mitte der 1990er Jahre durch die Abteilungsleitung veranlasst. Gründe dafür waren ökologischer und finanzieller Natur. Die Gewässerunterhaltung musste beginnen sich Gedanken zu machen, ob ein abgebrochener Ast im Gewässer tatsächlich ein Hindernis darstellt, oder ob er dort verbleiben kann. Dieses Umdenken sei am Anfang nicht einfach gewesen. [Interview Bezirksamt Eimsbüttel B, 17.03.2014] Im Gegensatz zu Berlin hatte die Gewässerunterhaltung auch nicht persönlich sondern im Zweifelsfalle das Amt [Interview Bezirksamt Eimsbüttel A, 17.03.2014].

Arbeit könnten dann die entscheidenden Ursachen zur Veränderung des Systems nicht mehr abgebildet werden. Wichtig wäre auch anhand anderer Beispiele zu überprüfen, ob dieselben Variablengruppen als relevant zur Erklärung der Unterschiede herangezogen werden können oder ob andere lokale Bedingungen in einem anderen Kontext entscheidender sind.

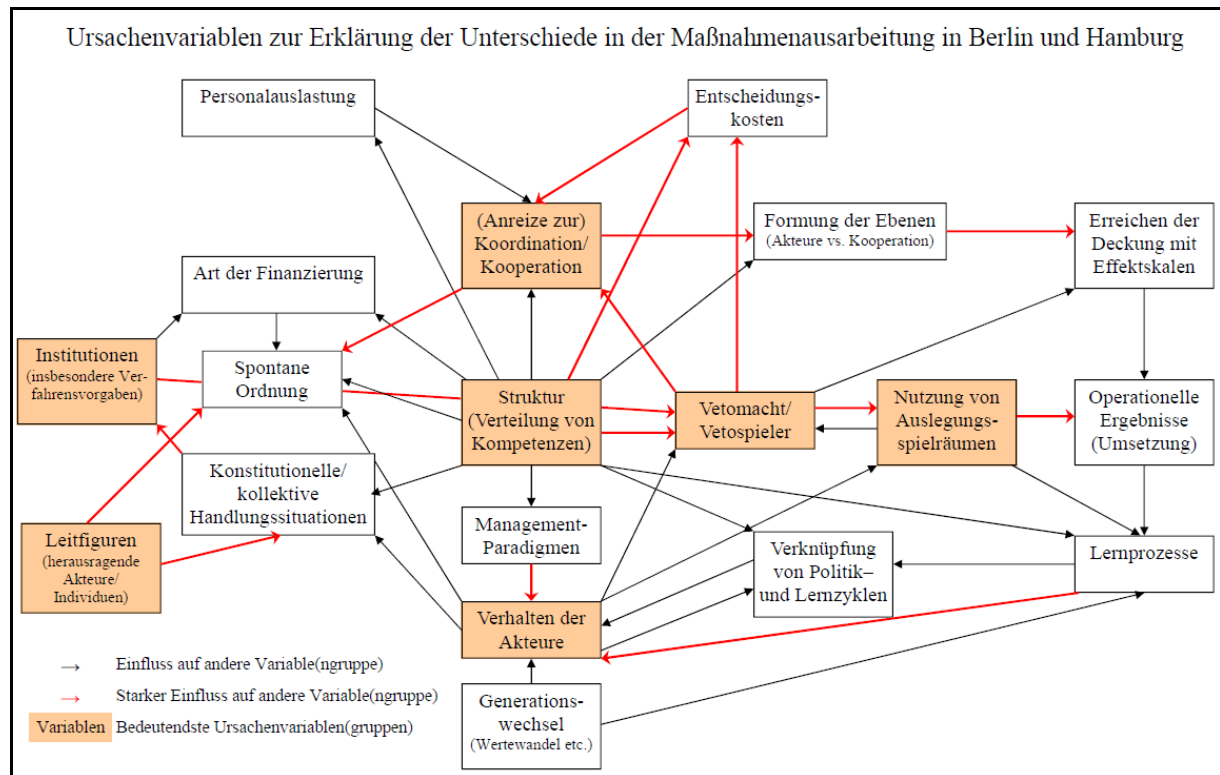


Abb. 62 Ursachenvariablen zur Erklärung der Unterschiede Berlin - Hamburg

8 Zusammenfassung

Mit den in dieser Arbeit verwendeten Konzepten und Theorien, Polyzentrismus, Multilevel Governance und Management and Transition Framework, konnten die wesentlichen Unterschiede in der Maßnahmenausarbeitung zur Wasserrahmenrichtlinie in Berlin und Hamburg herausgearbeitet werden und bedeutende Ursachen durch lokale Bedingungen für diese Unterschiede identifiziert werden.

Berlin und Hamburg unterscheiden sich in der Kompetenzverteilung der Aufgaben zur WRRL über verschiedene Ebenen und innerhalb der Ebenen (vertikal und horizontal). Daraus resultiert ein Geflecht verschiedenartiger Strukturen. Insgesamt weist Berlin ein im Vergleich zu Hamburg zentraleres System (Konzentration in der Senatsebene) kombiniert mit polyzentralen Strukturen (Verteilung auf der Senatsebene selbst) auf. Hamburg hingegen ist als polyzentraler (parallele Aktivitäten der BSU, der Bezirke und Ehrenamtlicher/ Verbände) mit hierarchischen Komponenten (Maßnahmenfinanzierung durch BSU, gegebenenfalls Entscheidungen innerhalb der Fachabteilungen der Bezirke) einzustufen. Die Verlagerung

von Kompetenzen von der BSU zu den Bezirken erfolgte erst mit der Bezirksverwaltungsreform 2006 (Dezentralisierung).

Damit ergeben sich für Berlin und Hamburg unterschiedliche Gefüge von Vetomacht und potenzielle Konfliktkonstellationen. Mit diesen wird in Berlin und Hamburg unterschiedlich umgegangen, daraus ergeben sich verschiedene Koordinations- und Kooperationsprozesse. Die Anzahl dieser Prozesse ist in Hamburg wesentlich größer, aber je Prozess sind meist weniger Akteure beteiligt als in Berlin. Auch die Themen sind verschieden. In Berlin finden die großen Kooperationsprozesse entlang der GEK-Planung statt, in Hamburg hingegen bei der Ausweisung von Gewässern als HMWB, NWB oder AWB. Es resultieren unterschiedliche Lernprozesse mit unterschiedlicher Reichweite. Aus der geringeren Zahl der beteiligten Akteure ergibt sich in mancher Hinsicht auch ein Mangel an Koordination, der Hamburg in Teilen als polyzentral aber auch in Teilen fragmentiert erscheinen lässt. Durch die Unterschiede in den Koordinationsprozessen erreichen Berlin und Hamburg unterschiedliche Deckungsgrade mit den Effektskalen der Maßnahmen. Berlin erreicht die von der WRRL geforderte Planung gemäß von Flusseinzugsgebieten durch die Kooperation mit Brandenburg (mit GEKs in der Regel eine integrierte Maßnahmenplanung). In Hamburg werden eher Einzelmaßnahmen geplant und diese vorwiegend innerhalb der (Bezirks-) Grenzen unabhängig vom Einzugsgebiet.

Weitere Unterschiede werden sichtbar in den Ambitionen zur Ausweisung von Gewässern (Berlin eher NWB, Hamburg ausschließlich HMWB) und in den Ansätzen zur Bürgerbeteiligung. Berlin strebt eine echte Bürgerbeteiligung an, Hamburg verfolgt die Beteiligung von Bürgern eher weniger. Dafür gibt es in Hamburg eine Vielzahl an Aktivitäten von Ehrenamtlichen und Naturschutzverbänden, die kleinere Maßnahmen an Gewässern umsetzen können.

Als wichtigste Ursachenvariablen sind die Struktur, Institutionen, das Vetomachtgefüge, die (Anreize zur) Koordination/ Kooperation, die Nutzung von Spielräumen, die Existenz von Leitfiguren und das Verhalten bzw. die Einstellung von Akteuren in Bereichen großer Auslegungsspielräume. Selbst diese Auswahl an Ursachenvariablen hat noch eine gewisse Zahl an Wechselwirkungen untereinander. In diesem komplexen Wirkungsgefüge ist es nicht möglich pauschale Empfehlungen abzugeben wie die Leistung der Systeme in Berlin und Hamburg, die beide Vor- und Nachteile aufweisen, verbessert werden kann. Die benannten Ursachenvariablen können politische Stellschrauben sein, aber die Auswirkungen einer Veränderung dieser Variablen müsste genau geprüft werden. Neben unerwarteter Effekte auf die Umsetzung der WRRL könnte beispielsweise eine Kompetenzverlagerung (Zusammen-

arbeit Planung und Unterhaltung und Öffentlichkeitsarbeit) zu anderen ungünstigen Interdependenzen mit anderen Akteuren führen, die negative Auswirkungen haben können.

Offen bleibt in dieser Arbeit auch, welchen Einfluss weitere Variablen haben. In Hamburg gibt es beispielsweise in manchen Bezirken Wasser- und Bodenverbände und keinen Gewässerwart (Gewässerunterhaltung), in manchen gibt es beides und in anderen keine Wasser- und Bodenverbände. Die in Hamburg als positiv gewertete Zusammenarbeit zwischen Planung und Unterhaltung kann bei dominanten Wasser- und Bodenverbänden ganz andere Formen annehmen.

Das Verhalten einzelner Akteure und die Existenz von Leitfiguren beispielsweise kann politisch nicht beeinflusst werden. Bei Veränderung einer Variable ist also genau zu prüfen auf welche anderen Variablen sie Einfluss hat wie sich dieser Einfluss äußert, ebenso auf die folgenden Glieder der Kausalkette.

9 Interviews

	Dienststelle, Funktion	Datum, Uhrzeit
[Interview Bezirksamt Eimsbüttel A, 17.03.2014]		
	Bezirksamt Eimsbüttel, Wasserwirtschaft (Schwerpunkt WRRL)	17.03.2014, 12:00-13:10
[Interview Bezirksamt Eimsbüttel B, 17.03.2014]		
	Bezirksamt Eimsbüttel, Wasserwirtschaft (Leitung)	17.03.2014, 13:10-13:40
[Interview Bezirksamt Harburg, 18.03.2014]		
	Bezirksamt Harburg, Wasserwirtschaft (Schwerpunkt WRRL)	18.03.2014, 9:35-11:45
[Interview Bezirksamt Wandsbek, 18.03.2014]		
	Bezirksamt Wandsbek, Wasserbehörde (Leitung)	18.03.2014, 13:00-15:00
[Interview BSU A und B, 17.03.2014]		
	Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt, Abteilung Wasserwirtschaft/ Oberflächengewässer, Referatsleitung (A) und Vertretung der Referatsleitung (B)	17.03.2014, 9:00-10:50
[Interview BSU A, 17.03.2014]		
	Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt, Abteilung Wasserwirtschaft/ Oberflächengewässer, Referatsleitung	17.03.2014, 15:00-16:00
[Interview NABU Hamburg, 17.03.2014]		
	NABU Hamburg, Gewässerschutzreferent	17.03.2014, 18:15-20:00

[Fragebogen Rabe, Tent, Schröder, 20.03.2014]		
	Vorabfragebogen versandt an Verena Rabe (Bachpatenbetreuung Bezirksamt Wandsbek, Abteilung Umweltschutz; gemeinsam beantwortet durch Verena Rabe, Ludwig Tent (Umweltschutz) und Karsten Schröder (Wasserwirtschaft))	eMail vom 20.03.2014
[Schriftl. Mittl. Schilling, 14.03.2014]		
	Eike Schilling, Gewässerschutzreferent NABU Landesverband Hamburg e. V.	eMail vom 14.03.2014
[Schriftl. Mittl. Kielhorn, 14.03.2014]		
	Ulrike Kielhorn, Büroleitung und Naturschutzreferentin des NABU Landesverband Berlin e. V.	eMail vom 14.03.2014
[Interview SenStadtUm A, 24.02.2014]		
	Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt Berlin, Monitoring und biologische Fragen, Kontakt zu LAWA	24.02.2014, 13:00-18:00 mit Unterbrechungen
[Interview SenStadtUm B, 24.02.2014]		
	Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt Berlin, Wasserbau und Regenwassermanagement	24.04.2014, 14:45-15:10
[Interview SenStadtUm C, 11.03.2014]		
	Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt Berlin, Öffentlichkeitsarbeit	11.03.2014, 9:00-11:00
[Interview SenStadtUm D, 11.03.2014]		
	Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt Berlin, Gruppenleitung Wasserwirtschaft	11.03.2014, 11:10-12:25
[Schriftl. Mittl. May, 11.03.2014]		
	Ausgefüllter Vorabfragebogen Sabine May: Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt Berlin, Schnittstelle zu naturschutzfachlichen Fragestellungen	11.03.2014

10 Literaturverzeichnis

[3. Stellungnahme Naturschutzverbände, 2006]

Verbandsübergreifende AG WRRL. 15.08.2006. *Dritte Stellungnahme der Naturschutzverbände zur Umsetzung der EG-Wasserrahmenrichtlinie (WRRL) in Hamburg. Vorgehenskatalog. Die Bedeutung der WRRL für Hamburg aus Sicht der Naturschutzverbände. Motivation und Visionen.*

<http://hamburg.nabu.de/projekte/wasser/arbeitsergebnisse/05277.html> (Zugriff: 06.01.2014)

[4. Stellungnahme Naturschutzverbände, 2007]

Verbandsübergreifende AG WRRL. 29.05.2007. *Vierte Stellungnahme der Naturschutzverbände zur Umsetzung der EG-Wasserrahmenrichtlinie (WRRL) in Hamburg.*

<http://hamburg.nabu.de/projekte/wasser/arbeitsergebnisse/05277.html> (Zugriff: 06.01.2014)

[AG Nord, 2005]

AG Nord. 10.03.2005. *Geschäftsordnung der Arbeitsgruppe „Grenzüberschreitende Gewässer Hamburg/Schleswig-Holstein nördlich der Elbe“.*

[AG WRRL-Fachfragen, 22.04.2005] [AG WRRL-Fachfragen, 11.05.2005]

[AG WRRL-Fachfragen, 30.06.2005] [AG WRRL-Fachfragen, 14.07.2005]

[AG WRRL-Fachfragen, 26.10.2005] [AG WRRL-Fachfragen, 15.12.2005]

[AG WRRL-Fachfragen, 02.02.2006] [AG WRRL-Fachfragen, 30.03.2006]

[AG WRRL-Fachfragen, 30.05.2006] [AG WRRL-Fachfragen, 27.07.2006]

[AG WRRL-Fachfragen, 25.09.2006] [AG WRRL-Fachfragen, 05.12.2006]

[AG WRRL-Fachfragen, 30.01.2007] [AG WRRL-Fachfragen, 22.03.2007]

[AG WRRL-Fachfragen, 23.05.2007] [AG WRRL-Fachfragen, 30.10.2007]

[AG WRRL-Fachfragen, 06.11.2007]

Sitzungsprotokoll der verbandsübergreifenden AG WRRL-Fachfragen vom 22.04.2005/ 11.05.2005/ 30.06.2005/ 14.07.2005/ 26.10.2005/ 15.12.2005/ 02.02.2006/ 30.03.2006/ 30.05.2006/ 27.07.2006/ 25.09.2006/ 05.12.2006/ 30.01.2007/ 22.03.2007/ 23.05.2007/ 30.10.2007/ 06.11.2007.

Protokoll: Tobias Ernst.

Download: <http://hamburg.nabu.de/projekte/wasser/arbeitsergebnisse/05274.html> (Zugriff: 05.06.2013)

[AG WRRL-Mitte, 29.09.2005]

[AG WRRL-Ost, 15.06.2005]

[AG WRRL-Ost, 05.10.2005]

[AG WRRL-West, 05.07.2005]

[AG WRRL-West, 09.08.2005]

[AG Gewässerrenaturierung, 07.02.2006] [AG Gewässerrenaturierung, 16.05.2006]

Sitzungsprotokolle der AG WRRL-Mitte, AG WRRL-Ost, der AG WRRL-West und der AG Gewässerrenaturierung vom 29.09.2005/ 15.06.2005/ 05.10.2005/ 05.07.2005/ 09.08.2005/ 07.02.2006/ 16.05.2006.

Protokoll: Tobias Ernst.

Download: <http://hamburg.nabu.de/projekte/wasser/arbeitsergebnisse/05274.html> (Zugriff: 05.06.2013)

[Aligica, 2014]

Aligica, Paul Dragos. 2014. *Institutional Diversity and Political Economy. The Ostroms and Beyond*. Oxford University Press, New York, USA.

[Aligica, Boettke, 2009]

Aligica, Paul Dragos; Boettke, Peter J. 2009. *Challenging Institutional Analysis and Development. The Bloomington School*. Routledge. USA und Kanada.

[Aligica, Tarko, 2012]

Aligica, Paul Dragos; Tarko, Vlad. 2012. *Polycentricity: From Polanyi to Ostrom, and Beyond*. In: *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, Vol. 25 (April 2012), No. 2: 237–262.

[Ansell, Gash, 2007]

Ansell, Chris; Gash, Alison. 2007. *Collaborative Governance in Theory and Practice*. In: *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18 (2007): 543-571.

[Bachläufer, 2006]

Rabe, Verena (Redaktion; Bezirksamt Wandsbek). Juni 2006. *Jubiläumsausgabe 20 Jahre Bachpatenschaften in Hamburg. Der Bachläufer. Informationsschrift des Arbeitskreises Bachpaten in Hamburg*. Herausgeber: Freie und Hansestadt Hamburg: Bezirksamt Altona (Tiefbauabteilung), Bezirksamt Wandsbek (Abteilung für Umweltschutz), Bezirksamt Harburg (Abteilung für Umweltschutz); NABU Hamburg; Landesinstitut für Lehrerbildung und Schulentwicklung, ZSU - Zentrum für Schulbiologie und Umwelterziehung. <https://www.hamburg.de/contentblob/93664/data/bachlaeufer-jubilaumsausgabe-2006.pdf> (Zugriff :15.04.2014)

[Bachpatenvertrag, o. J.]

Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt. Ohne Jahr. *Bachpatenvertrag*. <http://www.stadtentwicklung.berlin.de/umwelt/wasser/eg-wrrl/de/wasserleben/wasserleben.shtml> (Zugriff: 29.05.2014)

[Bathe, 2010]

Bathe, Frauke. 2010. *Die Umsetzung der EG-Wasserrahmenrichtlinie in Deutschland: Eine vergleichende Analyse der Entwürfe der Bewirtschaftungspläne*. UFZ-Bericht, Helmholtz-Zentrum für Umweltforschung, No. 01/2010. <http://hdl.handle.net/10419/57856>

[Baubehörde Hamburg, 1990]

Baubehörde Hamburg in Zusammenarbeit mit der Staatlichen Pressestelle Hamburg. 1990. Faltblatt *Bachpatenschaften*.

[Baubehörde Hamburg, 1992]

Baubehörde Hamburg, Amt für Wasserwirtschaft in Zusammenarbeit mit der Staatlichen Pressestelle Hamburg. 1992. Heft *Bachpatenschaften. Grundwissen, Tätigkeiten, Beispiele*.

[Benz, 2009]

Benz, Arthur. 2009. *Politik in Mehrebenensystemen*. (Lehrbuch Governance) VS Verlag für Sozialwissenschaften. Wiesbaden.

[Bestandsaufnahme Alster, 2004]

Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt der Freien und Hansestadt Hamburg, Amt für Umweltschutz. 2004. *Umsetzung der EG-Wasserrahmenrichtlinie (WRRL). Landesinterner Bericht zum Bearbeitungsgebiet Alster. Bestandsaufnahme und Erstbewertung (Anhang II/Anhang IV der WRRL)*.

[Bestandsaufnahme Seevekanal, 2004]

Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt der Freien und Hansestadt Hamburg, Amt für Umweltschutz. 2004. *Umsetzung der EG-Wasserrahmenrichtlinie (WRRL). Landesinterner Bericht zum Bearbeitungsgebiet Seevekanal. Bestandsaufnahme und Erstbewertung (Anhang II/Anhang IV der WRRL)*. (Dieser Bericht behandelt aufgrund einer Absprache mit niedersächsischen Dienststellen auch die Anteile des Bearbeitungsgebietes in Niedersachsen.)

[Bezirksamt Harburg, 2013]

Bezirksamt Harburg. 2013. *IdeenWerkstatt – Ergebnisse*. (19.09.2013) Projekt Seevekanal 2021.

http://wasserland.net/fileadmin/user_upload/media/gewaesser-integrativ/sevekanal-21/entwicklerkanal/material/IdeenWerkstatt/2013-12-03-IdeenWerkstatt-Ergebnisse.pdf (Zugriff: 17.04.2014)

[Bezirksamt Harburg, 2014]

Bezirksamt Harburg. 2014. *ProjektWerkstatt II – Rückblick*. (26.02.2014) Projekt Seevekanal 2021.

http://wasserland.net/fileadmin/user_upload/media/gewaesser-integrativ/sevekanal-21/entwicklerkanal/material/2.ProjektWerkstatt/ProjektWerkstatt-II-Ergebnisse.pdf (Zugriff: 17.04.2014)

[BMU, 2004]

Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (BMU), Referat für Öffentlichkeitsarbeit (Hrsg.). 2004. *Die Wasserrahmenrichtlinie – Neues Fundament für den Gewässerschutz in Europa (Langfassung)*.

[BMU, 2010]

Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (BMU), Referat für Öffentlichkeitsarbeit (Hrsg.). 2010. *Die Wasserrahmenrichtlinie. Auf dem Weg zu guten Gewässern*.

[Borggräfe, 16.05.2013]

Borggräfe, Karsten. 16.05.2013. Vortrag „*Lebendige Alster*“ bei Alster-Tagung 2013.

[BSU, 2009]

Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt. 2009. *Beitrag der Freien und Hansestadt Hamburg zum Bewirtschaftungsplan nach Artikel 13 der Richtlinie 2000/60/EG der Flussgebietsgemeinschaft Elbe*.

[BSU, o. J.]

Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt. Ohne Jahr. Eröffnung *Neue Fuhlsbüttler Schleuse*. <http://www.hamburg.de/wasser/4017512/fuhlsbuettler-schleuse.html> (Zugriff: 08.04.2014)

[BSU Gewässerführungen, o.J.]

Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt. Ohne Jahr. *Gewässerführungen*. <http://www.hamburg.de/gewaesserfuehrungen> (Zugriff: 15.04.2014)

[BUND Hamburg Lebendige Alster, o. J.]

BUND Hamburg. Ohne Jahr. *Lebendige Alster*. http://bund-hamburg.bund.net/themen_projekte/umwelt_und_naturschutz/lebendige_alster/ (04.03.2014)

[Christmann, 23.03.2011]

Christmann, Uli (Landschaft planen + bauen). 23.03.2011. Vortrag „*GEK Neuenhagener Mühlenfließ – Erpe. Gemeinsam Handeln – Integrierte Maßnahmenplanung*.“ beim 3. Infoforum Erpe 2011.

[Christmann, 16.11.2011]

Christmann, Uli (Landschaft planen + bauen). 16.11.2011. Vortrag „*Die vorbereitende Maßnahmenplanung Neuenhagener Mühlenfließ-Erpe*.“ beim 2. Steuerungskreis Erpe 2011.

[Drucksache Moderne Verwaltung, 2005]

Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg (18. Wahlperiode). 28.06.2005. *Drucksache 18/2498. Moderne Verwaltung*.

Mitteilung des Senats an die Bürgerschaft

1. Unterrichtung der Bürgerschaft: Eine moderne, effiziente und kundenfreundliche Verwaltung für die wachsende Stadt

2. Beantwortung des Ersuchens „Wirtschaftsbeauftragte in den Bezirken“ (Drucksache 18/1619) und

3. des Ersuchens „Mehr Transparenz bei der Abrechnung von Erschließungs- und Ausbaubeiträgen“ (Drucksache 18/1931)

[Entwurf GEK Wuhle, März 2013]

Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt. *Vorbereitende Maßnahmenplanung im Einzugsgebiet der Wuhle*. (Gewässerentwicklungskonzept Wuhle) Entwurf Stand 12.03.2013 (nicht veröffentlicht).

[Ernst, 24./25.04.2009]

Ernst, Tobias. 24./25.04.2009. Vortrag „*Informationen zum Bewirtschaftungsplan – Fahrplan zum gesunden Fluss?*“ bei Alster-Tagung 2009.

[Fichter, Moss, 2004]

Fichter, Heidi; Moss, Timothy. 2004. *Regionaler Institutionenwandel durch die EU-Wasserrahmenrichtlinie. Ausgewählte Beispiele zum Umgang mit „Problems of fit“ – Ergebnisse aus der raumwissenschaftlichen Institutionenforschung des IRS*. In: Institutionen in Naturschutz und Ressourcenmanagement – Beiträge der Neuen Institutionenökonomik. Ergebnisse eines Workshops am 26. und 27. Juni 2003 am UFZ – Umweltforschungszentrum Leipzig - Halle GmbH, Leipzig.

[Flyer Bachpatenschaften, o. J.]

Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt, Abteilung VIII Integrativer Umweltschutz. Ohne Jahr. *Paten gesucht! Bachpatenschaft in Berlin.*

http://www.stadtentwicklung.berlin.de/umwelt/wasser/download/bachpate_20130409.pdf (Zugriff: 29.05.2014)

[Flyer Gewässerpädagogische Netzwerktreffen, 2011, 2012 und 2013]

Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt/ Gesundheit, Umwelt und Verbraucherschutz (Öffentlichkeitsarbeit WRRL), Senatsverwaltung für Bildung, Wissenschaft und Forschung. 2011/ 2012/ 2013. Flyer „*Wasser bildet – Netzwerke*“ für die Gewässerpädagogischen Netzwerktreffen am 19.05.2011/ 19.09.2012/ 10.09.2013.

[Hamburger Illustrierte, 11.05.2005]

Hamburger Illustrierte. 11.05.2005.

<http://www.hamburger-illustrierte.de/content/htm/tic/2005/03/11/200503111833.html> (Zugriff: 11.04.2014)

[Hammer, 05.05.2011]

Hammer, Wolfram. 05.05.2011. Vortrag „*Projektvorstellung Lebendige Alster*“ bei Alster-Tagung 2011.

[Hammer, 07.06.2012]

Hammer, Wolfram. 07.06.2012. Vortrag „*Lebendige Alster*“ bei Alster-Tagung 2012.

[Herrn, 20.04.2010]

Herrn, Norbert (Landesumweltamt Brandenburg). Vortrag „*Gewässerentwicklungskonzept (GEK) Erpe -Zielstellung und Schwerpunkte der Bearbeitung 2010*“ bei der 1. projektbegleitenden Arbeitsgruppe Erpe in Rehfelde 2010.

[Huitema et al., 2009]

Huitema, Dave; Moster, Erik; Egas, Wouter; Moellenkamp, Sabine; Pahl-Wostl, Claudia; Yalcin, Resul. 2009. *Adaptive Water Governance: Assessing the Institutional Prescriptions of Adaptive (Co-)Management from a Governance Perspective and Defining a Research Agenda*. In: Ecology and Society 14 (2009), Nr. 1: Artikel-Nr. 26. (Part of a Special Feature on New Methods for Adaptive Water Management)

<http://www.ecologyandsociety.org/vol14/iss1/art26/>

[Hutjens et al., 2011]

Hutjens, Patrick; Pahl-Wostl, Claudia; Rihoux, Benoit; Schlüter, Maja; Flachner, Zsuzsanna; Neto, Susana; Koskova, Romana; Dickens, Chris; Kiti, Isah Nabide. 2011. *Adaptive Water Management and Policy Learning in a Changing Climate: a Formal Comparative Analysis of Eight Water Management Regimes in Europe, Africa and Asia*. In: Environmental Policy and Governance 21 (2011): 145-163.

[Joswig, 02.06.2009]

Joswig, Kay (BWB). 02.06.2009. Vortrag „*Misch- und Regenwasserbehandlung in Berlin*“ bei der Infoveranstaltung Bewirtschaftungsplanung 2009.

[Kallis et al., 2009]

Kallis, Giorgos; Kiparsky, Michael; Norgaard, Richard. 2009. *Collaborative governance and adaptive management: Lessons from California's CALFED Water Program*. In: Environmental Science & Policy 12 (2009): 631-643.

[Knieper et al., 2010]

Knieper, Christian; Holtz, Georg; Kastens, Britta; Pahl-Wostl, Claudia. 2010. *Analysing water governance in heterogeneous case studies - Experiences with a database approach*. In: Environmental Science & Policy 13 (2010): 592-603.

[Koenzen, 19.05.2010]

Koenzen, Uwe. 19.05.2010. Vortrag „*Wie packen wir's an? - Die vorbereitende Maßnahmenplanung*“ beim 1. Infoforum Tegeler Fließ 2010.

[Koenzen, 02.11.2010]

Koenzen, Uwe. 02.11.2011. Vortrag „*Natürlich gute Gewässer! - Hintergründe und Ziele des Projekts*“ bei 2. Beteiligungswerkstatt Tegeler Fließtal 2010.

[Koenzen, 07.04.2011]

Koenzen, Uwe. 07.04.2011. Vortrag „*Gemeinsam handeln! - Vorstellung der abgestimmten Maßnahmenvorschläge*“ beim 2. Infoforum Tegeler Fließ 2011.

[Koenzen, 22.11.2011]

Koenzen, Uwe (ARGE Wasser). 22.11.2011. Vortrag „*Trübe Aussichten? Derzeitiger Stand der Wuhle*“ beim 1. Infoforum Wuhle 2011.

[Koenzen, 28.11.2012]

Koenzen, Uwe (ARGE Wasser). 28.11.2012. Vortrag „*Auf dem Prüfstand – Zwischenbilanz des Projektes und Reflexion der ersten Werkstätten*“ bei der 2. Beteiligungswerkstatt Wuhle 2012.

[Koenzen, 05.11.2013]

Koenzen, Uwe. 05.11.2013. Vortrag „*Alles bleibt wie es ist, nur besser? Überblick über bestehende Nutzungsansprüche und mögliche Restriktionen*“ beim 1. Infoforum Müggelspree 2013.

[Köhler, 18.11.2011]

Köhler, Antje. 18.11.2011. Vortrag „*Überblick über aktuelle Gewässerprojekte in Berlin*“ bei der Tagung „*Gewässerentwicklung in dicht besiedeltem Raum*“ 2011.

[Köhler, 05.11.2013]

Köhler, Antje. 05.11.2013. Vortrag „*Entwicklungskonzept zur Sicherung und Erreichung der gewässerbezogenen Umweltziele nach WRRL und Natura 2000 für die Müggelspree zwischen Dämeritzsee und Müggelsee, inklusive Großer und Kleiner Müggelsee und Bänke*“ beim 1. Infoforum Müggelspree 2013.

- [Lebendige Alster Beteiligung, o.J.]
Projektseite Lebendige Alster. Ohne Jahr. *Beteiligungsprozess für eine „Lebendige Alster“*.
<http://www.lebendigealster.de/beteiligung/> (Zugriff: 02.07.2013)
- [Lebendige Alster Tagungen, o.J.]
Projektseite Lebendige Alster. Ohne Jahr. *Tagungen zur „Lebendigen Alster“: 2009 bis heute*.
<http://www.lebendigealster.de/tagungen/> (Zugriff: 04.03.2014)
- [Lebendige Alster, Auswertung 01.02.2013]
Projekt Lebendige Alster. 17.04.2013 (Veröffentlichungsdatum). *Auswertung der 1. Werkstatt im Beteiligungsprozess für eine „Lebendige Alster“* am 01.02.2013.
<http://www.lebendigealster.de/beteiligung/> (Zugriff: 03.04.2014)
- [Lebendige Alster, Protokoll 01.02.2013]
Projekt Lebendige Alster. 18.02.2013 (Veröffentlichungsdatum). *Protokoll der 1. Werkstatt im Beteiligungsprozess für eine „Lebendige Alster“* am 01.02.2013.
<http://www.lebendigealster.de/beteiligung/> (Zugriff: 03.04.2014)
- [Lebendige Alster, Protokoll 25.04.2013]
Projekt Lebendige Alster. 23.05.2013 (Veröffentlichungsdatum). *Protokoll der 2. Werkstatt im Beteiligungsprozess für eine „Lebendige Alster“* am 25.04.2013.
<http://www.lebendigealster.de/beteiligung/> (Zugriff: 03.04.2014)
- [Lieberink et al., 2011]
Lieberink, Duncan; Wiering, Mark; Uitenboogaart, Yukina. 2011. *The EU Water Framework Directive: A multi-dimensional analysis of implementation and domestic impact*. In: Land Use Policy 28 (2011): 712–722.
- [LUGV, 2011]
Landesamt für Umwelt, Gesundheit und Verbraucherschutz (LUGV) Brandenburg, Regionalabteilung Süd (Hrsg.). 2011. *Endbericht Gewässerentwicklungskonzept Neuenhagener Mühlenfließ / Erpe*. Hoppegarten.
- [McGinnis, Ostrom, 2012]
McGinnis, Michael D.; Ostrom, Elinor. 2012. *Reflections on Vincent Ostrom, Public Administration and Polycentricity*. In: Public Administration Review Vol. 72 (2012), Iss. 1: 15-25.
- [Meier, 25.04.2009]
Meier, Wolfgang, Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt, Wasserwirtschaft. 25.04.2009. Vortrag „*Vorgehensweise der Stadt Hamburg bei der Umsetzung der WRRL im Alstereinzugsgebiet*“ bei Alster-Tagung 2009.
- [Mostert, 2003]
Mostert, Erik. 2003. *The European Water Framework Directive and water management research*. In: Physics and Chemistry of the Earth 28 (2003): 523–527.

[Mostert et al., 2007]

Mostert, Erik; Pahl-Wostl, Claudia; Rees, Yvonne; Searle, Brad; Tàbara, David; Tippet, Joanne. 2007. *Social Learning in European River-Basin Management: Barriers and Fostering Mechanisms from 10 River Basins*. In: Ecology and Society 12 (2007), Nr. 1: Artikel-Nr. 19. (Part of a Special Feature on Social Learning in Water Resources Management)

<http://www.ecologyandsociety.org/vol12/iss1/art19/>

[MTF Total Systems Database V11, 2014]

Pahl-Wostl, Claudia; Knieper, Christian; Holtz, Georg. 2014. *Introduction to the MTF Total System Database (V11). Working Paper*. (Entwurf)

[NABU/ Agenda 21, 22.11.2011]

NABU/ Agenda 21 (ohne Name). 22.11.2011. Vortrag „IG Wuhletal – unkonventionell – erfolgreich“ beim 1. Infoforum Wuhle 2011.

[NABU Hamburg, 2014]

NABU Hamburg. 2014. *Projekt Eisvogel – Mehr Natur in Hamburgs Gewässern. Aktiv für Hamburgs StadtNatur*. (Broschüre zum Projekt Eisvogel und Bachaktionstagen)

[NABU Hamburg Bachpatenschaften, o. J.]

NABU Hamburg. Ohne Jahr (Nach Textaussagen Stand vermutlich 2006). *Bachpatenschaften*. <http://hamburg.nabu.de/projekte/wasser/bachpatenschaft/> (Zugriff: 05.06.2013)

[NABU Hamburg Bilanz, 2008]

NABU Hamburg. 2008. *Bilanz 2007: Klimaschutz Top? Naturschutz Flop! NABU zieht Bilanz der Hamburger Umweltpolitik*.

<http://hamburg.nabu.de/themen/stadtentwicklung/naturschutzpolitik/07778.html> (Zugriff: 05.06.2013)

[NABU Hamburg Eisvogel, o. J.]

NABU Hamburg. Ohne Jahr. *Unser „Projekt Eisvogel“*.

<http://hamburg.nabu.de/nabu/stadtteilgruppen/bramfeld/aktivitaeten/appelhoff.html> (Zugriff: 05.06.2013)

[NABU Hamburg Lebendige Alster, o. J.]

NABU Hamburg. Ohne Jahr. *Lebendige Alster*.

<http://hamburg.nabu.de/projekte/wasser/lebendigealster/> (Zugriff: 05.06.2013)

[NABU HH - BOB, 2007]

NABU Hamburg e.V., Stadtteilgruppe Bramfeld/ Ohlsdorf/ Barmbek. September 2007. *PER SE. Projekt zur Entwicklung und Renaturierung der Seebek*.

Download von

<http://hamburg.nabu.de/nabu/stadtteilgruppen/bramfeld/aktivitaeten/appelhoff.html> (Zugriff: 15.03.2014)

[Newig, Fritsch, 2009]

Newig, Jens; Fritsch, Oliver. 2009. *Environmental Governance: Participatory, Multi-Level – and Effective?* In: *Environmental Policy and Governance* 19 (2009): 197–214.

[Ostrom, 1972]

Ostrom, Vincent. 1972. *Polycentricity*. Für das jährliche Treffen der American Political Science Association 1972 in Washington.

[Ostrom, Parks, 1987]

Ostrom, Elinor; Parks, Roger B. 19987. *Neither Gargantua nor the Land of Lilliputs: Conjectures on Mixed Systems of Metropolitan Organization*. In: McGinnis. 1999. *Polycentricity and Local Public Economies*, Readings from the Workshop in Political Theory and Policy Analysis.

[Ostrom, Tiebout, Warren, 1961]

Ostrom, Vincent; Tiebout, Charles M.; Warren, Robert. *The Organization of Government in Metropolitan Areas: A Theoretical Inquiry*. In: *The American Political Science Review* 55 (1961), Nr. 4: 831-842.

[Pahl-Wostl, 2009]

Pahl-Wostl, Claudia. 2009. *A conceptual framework for analysing adaptive capacity and multi-level learning processes in resource governance regimes*. In: *Global Environmental Change* 19 (2009): 354-365.

[Pahl-Wostl et al., 2007]

Pahl-Wostl, Claudia; Craps, Marc; Dewulf, Art; Mostert, Erik; Tabara, David; Taillieu, Tharsi. 2007. *Social Learning and Water Resources Management*. In: *Ecology and Society* 12 (2007), Nr. 2: Artikel-Nr. 5. (Part of a Special Feature on Social Learning in Water Resources Management)
<http://www.ecologyandsociety.org/vol12/iss2/art5/>

[Pahl-Wostl et al., 2010]

Pahl-Wostl, Claudia; Holtz, Georg; Kastens, Britta; Knieper, Christian. 2010. *Analyzing complex water governance regimes: the Management and Transition Framework*. In: *Environmental Science & Policy* 13 (2010): 571-581.

[Pahl-Wostl et al., 2011]

Pahl-Wostl, Claudia; Jeffrey, Paul; Isendahl, Nicola; Brugnach, Marcela. 2011. *Maturing the New Water Management Paradigm: Progressing from Aspiration to Practice*. In: *Water Resources Management* 25 (2011): 837-856.

[Pahl-Wostl et al., 2012]

Pahl-Wostl, Claudia; Lebel, Louis; Knieper, Christian; Nikitina, Elena. 2012. *From applying panaceas to mastering complexity: Toward adaptive water governance in river basins*. In: *Environmental Science & Policy* 23 (2012): 24-34.

[Projektbüro Lebendige Alster, o.J.]

Projektbüro Lebendige Alster (Hrsg.). Ohne Jahr. Flyer „*Lebendige Alster. Ein Gemeinschaftsprojekt zur naturnahen Entwicklung der Alster und ihrer Nebengewässer.*“

[Projektbüro Lebendige Alster, 2011]

Projektbüro Lebendige Alster (Hrsg.). 2011. Broschüre „Für eine **Lebendige Zukunft der Alster**“. Redaktion/Text: Karsten Borggräfe, Christian Gerbich, Wolfram Hammer, Eike Schilling.

[Projektleitertreffen, 09.05.2006] [Projektleitertreffen, 19.07.2006]

[Projektleitertreffen, 11.10.2006] [Projektleitertreffen, 22.11.2006]

[Projektleitertreffen, 13.02.2007]

Sitzungsprotokoll der AG Projektleiter der Gewässernachbarschaftstage/
Bachaktionstage vom 09.05.2006/ 19.07.2006/ 11.10.2006/ 22.11.2006/
13.02.2007.

Protokoll: Tobias Ernst.

Download: <http://hamburg.nabu.de/projekte/wasser/arbeitsergebnisse/05274.html>
(Zugriff: 05.06.2013)

[Projekt Seevekanal 2021, o. J.]

Projekt Seevekanal 2021. Ohne Jahr. *Modellprojekt Seevekanal 2021. Gemeinsam zum guten ökologischen Potenzial - neue Wege in der Gewässerentwicklung.*
<http://wasserland.net/sk21.html> (Zugriff: 17.04.2014)

[Projekt Seevekanal 2021 Ausgangssituation, o. J.]

Projekt Seevekanal 2021. Ohne Jahr. *Ausgangssituation.*

<http://wasserland.net/situation-seevekanal.html> (Zugriff: 17.04.2014)

[Projekt Seevekanal 2021 EntwicklerKanal, o. J.]

Projekt Seevekanal 2021. Ohne Jahr. *EntwicklerKanal – Log.*

<http://wasserland.net/entwicklerkanal.html> (Zugriff: 17.04.2014)

[Projekt Seevekanal 2021 MalKanal, o. J.]

Projekt Seevekanal 2021. Ohne Jahr. *MalKanal.*

<http://wasserland.net/malkanal2013.html> (Zugriff: 17.04.2014)

[Projekt Seevekanal 2021 Elemente, 2013]

Projekt Seevekanal 2021. 2013. *Seevekanal 2021–Elemente. Ein Kanal – mein Kanal – unser Kanal. Beispielhafte Elemente des Projektes Seevekanal 2021.*

(Dies ist ein Teil des gesamten Expose-Dokuments: Seevekanal 2021 – Expose)

Projekt (Konzept und Realisierung): Jens Brehm (Bezirksamt Hamburg-Harburg, Wasserwirtschaft), Timm Ruben Geissler (Büro WasserLand), Clemens Gantert (BWS GmbH).

[Projekt Seevekanal 2021 Expose, 2013]

Projekt Seevekanal 2021. 2013. *Seevekanal 2021. Ein Kanal – mein Kanal – unser Kanal* (Expose Kurzversion).

Projekt: Jens Brehm (Bezirksamt Hamburg-Harburg, Wasserwirtschaft), Timm Ruben Geissler (Büro WasserLand), Clemens Gantert (BWS GmbH).

[Rabe, 24./25.04.2009]

Rabe, Verena (Bezirksamt Wandsbek, Bachpatenbetreuung in Abteilung Umweltschutz). 24./25.04.2009. Vortrag „*Bachpatenschaften in Wandsbek*“ bei Alster-Tagung 2009.

[Rabe, Tent, 19.09.2012]

Rabe, Verena; Dr. Tent, Ludwig (Freie und Hansestadt Hamburg, Bezirksamt Wandsbek, Technischer Umweltschutz, Wohnraumschutz). 19.09.2012. Vortrag „*Berlin trifft Hamburg – Austausch über Bachpatenprojekte*“ beim 2. Gewässerpädagogischen Netzwerktreffen 2012 in Berlin.

[Ramers, 05.05.2011]

Ramers, Helmut (Hamburg, Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt, Wasserwirtschaft). 05.05.2011. Vortrag „*Erheblich veränderte zu natürlichen Oberflächenwasserkörpern im Alstergebiet? Möglichkeiten und Perspektiven*“ bei Alster-Tagung 2011.

[Ramers, 18.11.2011]

Ramers, Helmut (Hamburg, Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt, Wasserwirtschaft). 18.11.2011. Vortrag „*Stadtgewässer in Hamburg – natürlich erheblich verändert*“ bei der Tagung „Gewässerentwicklung im dicht besiedelten Raum“ 2011 in Berlin.

[Rehfeld-Klein et al., 2009]

Rehfeld-Klein, Matthias; Wegner, Ralf; Sieker, Heiko (Berlin), Kail, Jochem und Pottgiesser, Tanja (Essen). 2009. *Integrativ planen! Wege zur Zielerreichung der Europäischen Wasserrahmenrichtlinie für urbane Gewässer – das Pilotprojekt Panke in Berlin*. In: KW Korrespondenz Wasserwirtschaft 12 (2009), 2. Jahrgang: 652-658.

[Rehfeld-Klein, 19.05.2010]

Rehfeld-Klein, Matthias. 19.05.2010. Vortrag „*Vorbereitende Maßnahmenplanung im Einzugsgebiet des Tegeler Fließ*“ beim 1. Infoforum Tegeler Fließ 2010.

[Rehfeld-Klein, 08.11.2011]

Rehfeld-Klein, Matthias. 08.11.2011. Vortrag „*Natürlich gute Gewässer*“ bei der 1. Beteiligungswerkstatt Erpe 2011.

[Saravanan, 2008]

Saravanan, V.S. 2008. *A systems approach to unravel complex water management institutions*. In: Ecological Complexity 5 (2008): 202-215.
(Centre for Development Research (ZEF), Bonn, Deutschland)

[Schilling, 24./25.04.2009]

Schilling, Eike (NABU Gewässerschutzreferent). 24./25.04.2009. Vortrag „*Gewässernachbarschaftstage. Aktiv für Hamburgs Bäche!*“ bei Alster-Tagung 2009.

[Schilling, 16.05.2013]

Schilling, Eike (NABU Hamburg Gewässerschutzreferent, Projekt Lebendige Alster). 16.05.2013. Vortrag „*Beteiligung für eine lebendige Alster*.“ bei Alster-Tagung 2013.

[Schlüter et al., 2010]

Maja Schlüter, Darya Hirsch, Claudia Pahl-Wostl. 2010. *Coping with change: responses of the Uzbek water management regime to socio-economic transition and global change*. In: Environmental Science & Policy 13 (2010): 620 – 636.

[SenGUV, o. J.]

Senatsverwaltung für Gesundheit, Umwelt und Verbraucherschutz Berlin, Abt. II Integrativer Umweltschutz (Hrsg.). Ohne Jahr. *Vorbereitende Maßnahmenplanung im Einzugsgebiet des Tegeler Fließes. BAND 1* (nur Zusammenfassung). Auftragnehmer: Dr. Uwe Koenzen, Joachim Steinrücke, Vanessa Kinst, Patrick Amberge, Walter Vogel

[SenGUV, 2009a]

Senatsverwaltung für Gesundheit, Umwelt und Verbraucherschutz Berlin (Hrsg.). März 2009. *Panke. Pilotprojekt zur vorbereitenden Maßnahmenplanung*. Auftragnehmer: Landschaft planen und bauen Berlin GmbH, umweltbüro essen, Bolle & Partner GbR, Ingenieurgesellschaft Prof. Dr. Sieker mbH.

[SenGUV, 2009b]

Senatsverwaltung für Gesundheit, Umwelt und Verbraucherschutz (Hrsg. Referat II E). April 2009. *Ergänzender Länderbericht Berlins zum Entwurf des Bewirtschaftungsplans für den deutschen Teil der Flussgebietseinheit Elbe. Dokumentation der Umsetzung der EG-Wasserrahmenrichtlinie in Berlin*. Redaktion: Matthias Rehfeld-Klein.

[SenGUV, 02.06.2009]

Senatsverwaltung für Gesundheit, Umwelt und Verbraucherschutz (Referent nicht angegeben). 02.06.2009. Vortrag „*Schwerpunkte der Maßnahmenplanung in Berlin*“ bei der Infoveranstaltung Bewirtschaftungsplanung 2009.

[SenGUV und MUGV, 2011]

Senatsverwaltung für Gesundheit, Umwelt und Verbraucherschutz (Berlin) und Ministerium für Umwelt, Gesundheit und Verbraucherschutz (Brandenburg) (Hrsg.). 08.09.2011. *Reduzierung der Nährstoffbelastungen von Dahme, Spree und Havel in Berlin sowie der Unteren Havel in Brandenburg. Gemeinsames Handlungskonzept der Wasserwirtschaftsverwaltungen der Bundesländer Berlin und Brandenburg. Teil 1: Ableitung der länderübergreifenden Bewirtschaftungsziele*.

[SenStadt, 2004]

Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Abteilung VIII Integrativer Umweltschutz (Hrsg.). 2004. *Bestandsaufnahme 2004. Dokumentation der Umsetzung der EG-Wasserrahmenrichtlinie in Berlin (Länderbericht). Phase: Bestandsaufnahme*. Redaktion: Matthias Rehfeld-Klein. Fachliche Bearbeitung: Thomas Dietrich, Alexander Limberg, Dagmar Olbrich, Matthias Rehfeld-Klein, Holle Thierfelder, Michael Wagner.

[SenStadtUm, 2011]

Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt (Hrsg.). 2011. *Gute Unterhaltung – nachhaltige Gewässerunterhaltung der kleinen Fließgewässer in Berlin. Informationsheft zur europäischen Wasserrahmenrichtlinie (WRRL)*. (Broschüre) Redaktion: Andrea Wolter.

[SenStadtUm, 2013]

Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt (Hrsg.). Januar 2013.
Technisch-integrative Zusammenfassung der vorbereitenden Maßnahmenplanung Erpe (Berlin). Auftragnehmer: Landschaft planen + bauen, Ingenieurgesellschaft Prof. Dr. Sieker mbH, Umweltbüro Essen.

[SenStadtUm, 2013 (Entwurf)]

Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt (Hrsg.). September 2013.
Vorbereitende Maßnahmenplanung im Einzugsgebiet der Wuhle. Konzeptionelle, raumbezogene Planungen und Kostenabschätzungen zur Erreichung der Ziele nach EG-Wasserrahmenrichtlinie. Technisch-integrative Zusammenfassung (Entwurf). Auftragnehmer: ARGE Wasser.

[SenStadtUm und MUGV, 2012]

Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt (Berlin) und Ministerium für Umwelt, Gesundheit und Verbraucherschutz (Brandenburg) (Hrsg.). 12.12.2012.
Reduzierung der Nährstoffbelastungen von Dahme, Spree und Havel in Berlin sowie der Unteren Havel in Brandenburg. Gemeinsames Handlungskonzept der Wasserwirtschaftsverwaltungen der Bundesländer Berlin und Brandenburg. Teil 2: Quantifizierung und Dokumentation der pfadspezifischen Eintragsquellen.

[Sieker, 20.04.2010]

Dr. Sieker, Heiko. 20.04.2010. Vortrag „*Vorstellung des Projektteams und erste Ergebnisse der Strukturgütekartierung*“ bei der 1. projektbegleitenden Arbeitsgruppe Erpe in Rehfelde 2010. Auftraggeber: Landesumweltamt Brandenburg, Auftragnehmer: Ingenieurgesellschaft Prof. Dr. Sieker mbH.

[Stiller, Engelschall, 16.05.2013]

Schiller, Gabriele; Engelschall, Barbara (Botanischer Verein zu Hamburg e.V.).
Vortrag „*Wiederansiedlung von Wasserpflanzen*“ bei Alster-Tagung 2013.

[UBA, 2010]

Umweltbundesamt. 2010 (Angabe der letzten Änderung). *Die Sonderregelungen für künstliche und erheblich veränderte Gewässer*.
http://www.umweltbundesamt.de/wasser/themen/wrrl/ow_s_wrrl_1.htm (Zugriff: 11.05.2013)

[Umweltportal, o. J.]

Umweltportal (Kooperation der Berliner Umwelt- und Naturschutzämter und der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt). Ohne Jahr.
Gewässerunterhaltung.
<http://www.berlin.de/umwelt/aufgaben/wasser-gewaesserunterhaltung.html>
(Zugriff: 02.04.2014)

[VAG WRRL, 17.01.2008] [VAG WRRL, 08.10.2008] [VAG WRRL, 16.12.2008]
[VAG WRRL, 29.01.2009] [VAG WRRL, 09.06.2009] [VAG WRRL, 26.11.2009]
[VAG WRRL, 27.05.2010] [VAG WRRL, 08.07.2010] [VAG WRRL, 24.03.2011]
[VAG WRRL, 18.03.2013] [VAG WRRL, 30.05.2013]

Sitzungsprotokoll der Verbandsübergreifenden AG WRRL vom 17.01.2008/
08.10.2008/ 16.12.2008/ 29.01.2009/ 09.06.2009/ 26.11.2009/ 27.05.2010/
08.07.2010/ 24.03.2011/ 18.03.2013/ 30.05.2013.

Protokoll: Tobias Ernst bis Ende 2008, Eike Schilling ab 2009.

Download: <http://hamburg.nabu.de/projekte/wasser/arbeitsergebnisse/05274.html>
(Zugriff: 13.03.2014)

[VAG WRRL mit BSU, 14.04.2009] [VAG WRRL mit BSU, 14.10.2009]
[VAG WRRL mit BSU, 05.10.2010] [VAG WRRL mit BSU, 27.10.2011]

Sitzungsprotokoll der Verbandsübergreifenden AG WRRL, Gespräche mit
Vertretern der Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt (BSU) vom
14.04.2009/ 14.10.2009/ 05.10.2010.

Protokoll: Eike Schilling.

Download: <http://hamburg.nabu.de/projekte/wasser/arbeitsergebnisse/05274.html>
(Zugriff: 13.03.2014)

[Wesselik, Paavola, 2008]

Wesselik, Anna; Paavola, Jouni. 2008. *WPI: Analysing Multilevel Water and Biodiversity Governance in their Context Report*. UFZ-Discussion Paper 5/2008 – GoverNat 3 August 2008. Projekt: Multi-level Governance of Natural Resources: Tools and Processes for Water and Biodiversity Governance in Europe.

[Wolter, 02.06.2009]

Wolter, Andrea. 02.06.2009. Vortrag „*Gemeinsam die Zukunft planen*“ bei der Infoveranstaltung Bewirtschaftungsplanung 2009. (Senatsverwaltung für Gesundheit, Umwelt- und Verbraucherschutz, Referat Wasserrecht, Wasserwirtschaft und Geologie, Öffentlichkeitsarbeit WRRL)

[Wolter, 19.05.2010]

Wolter, Andrea. 19.05.2010. Vortrag „*Gestalten Sie mit!*“ beim 1. Infoforum Tegeler Fließ 2010. (Senatsverwaltung für Gesundheit, Umwelt- und Verbraucherschutz, Referat Wasserrecht, Wasserwirtschaft und Geologie, Öffentlichkeitsarbeit WRRL)

[Wolter, 30.11.2010]

Wolter, Andrea. 30.11.2010. Vortrag „*Natürlich gute Gewässer!*“ beim 2. Infoforum Erpe 2010. (Senatsverwaltung für Gesundheit, Umwelt- und Verbraucherschutz, Referat Wasserrecht, Wasserwirtschaft und Geologie, Öffentlichkeitsarbeit WRRL)

[Wolter, 19.05.2011]

Wolter, Andrea (Senatsverwaltung für Gesundheit, Umwelt und Verbraucherschutz, Referat Wasserrecht, Wasserwirtschaft und Geologie). 19.05.2011. Vortrag „*Wasser bildet – Netzwerke. Erstes gewässerpädagogisches Netzwerktreffen*“ beim Gründungstreffen des gewässerpädagogischen Netzwerkes 2011.

[Wolter, 22.11.2011]

Wolter, Andrea. 22.11.2011. Vortrag „*Gestalten Sie mit!*“ beim 1. Infoforum Wuhle 2011. (Senatsverwaltung für Gesundheit, Umwelt- und Verbraucherschutz, Referat Wasserrecht, Wasserwirtschaft und Geologie, Öffentlichkeitsarbeit WRRL)

[Wolter, 18.11.2011]

Wolter, Andrea. 18.11.2011. Vortrag „*Wasser bildet – Netzwerke. Das gewässerpädagogische Netzwerk in Berlin*“ bei der Tagung „Gewässerentwicklung im dicht besiedelten Raum – aktuelle Erfahrungen“ 2011.

[Wolter, 05.11.2013]

Wolter, Andrea. 05.11.2013. Vortrag „*Gestalten Sie mit! Beteiligungsmöglichkeiten.*“ beim 1. Infoforum Müggelspree 2013. (Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt, Referat Wasserwirtschaft, Wasserrecht und Geologie, Öffentlichkeitsarbeit WRRL)

[Yokoyama, 2014]

Yokoyama, Akira. 2014. *Polycentricity and Federalism Reconsidered: Toward a Better Society*. Graduate School and Faculty of Policy Studies, Chuo University. <http://publicchoicesociety.org/content/papers/akirayokoyama-553-2014-826.pdf> (Zugriff: 21.03.2014)

11 Anhang: Management and Transition Framework

11.1 Gewässersystem

Attribut	Kategorie ¹⁹⁴	Berlin	Hamburg	Hinweis
Geografische Lage*	Geografische Länge	Koordinaten	10° 0' O	Hamburg
	Geografische Breite		53° 33' N	92 % Landfläche, 8 % Wasserfläche von 755,3 km²*
Dimension des Einzugsgebietes	Fläche (km²)			Elbe: 148.268 km² ***
	Flusslänge (km)	200 [SenStadt, 2004]		Reduziertes Gewässernetz nach WRRL
Hydrologische Charakteristika (km³ pro Jahr)	Durchschnittlicher jährlicher Abfluss	Hydrologische Charakteristika werden hier nicht betrachtet, da es bei den Fallstudien nicht um spezielle Gewässer geht, sondern um die Planungen im gesamten Einzugsgebiet.		
	Jährliches Abfluss-Minimum			
	Jährliches Abfluss-Maximum			
Bevölkerungsdichte**	Durchschnittliche Bevölkerungsdichte	3927 EW/ km²	2330 EW/ km²	Berlin (891,8 km²)/ Hamburg (755,3 km²) gesamt
	Minimale Bevölkerungsdichte	1453 EW/ km²	762 EW/ km²	Bezirk Treptow-Köpenick (168,5 km²)/ Bergedorf (158,9 km²)
	Maximale Bevölkerungsdichte	13500 EW/ km²	4979 EW/ km²	Bezirk Friedrichshain-Kreuzberg (20,2 km²)/ Eimsbüttel (49,79 km²)
Klima	Keine für diese Arbeit wesentlichen Unterschiede (aber Hamburg: Klimaanpassungsstrategie)			
Wasserstress	Die Balance zwischen Angebot und Nachfrage von Wasser (beziehungsweise der Wasserverbrauch) ist keine relevante Frage in dieser Arbeit (der Fokus liegt auf den Oberflächengewässern und deren Veränderungen durch den Menschen). Die Unterschiede im Wasserstress zwischen Berlin und Hamburg sind vermutlich nicht wesentlich.			

* <http://www.hamburg.de/info/3277402/hamburg-in-zahlen.html> (27.02.2014)

** <https://www.statistik-berlin-brandenburg.de/regionales/regionalstatistiken/r-bevoelk-gesamt.asp?Kat=30200> (27.02.2014) Stand 2011

http://www.statistik-nord.de/uploads/tx_standocuments/NR13_Stadtteil-Profile_2012.pdf (27.02.2014)

Stand 2011 (nach Melderegister)

(Für die Bundesländer nach Zensus: http://www.statistik-portal.de/Statistik-Portal/de_jb01_jahrta1.asp (27.02.2014))

***<http://www.fgg-elbe.de/einzugsgebiet.html> (27.02.2014)

¹⁹⁴ Die hier als Kategorie bezeichnete Spalte wird in der in Englisch verfassten Dokumentation zur Datenbank mit „name“ bezeichnet.

11.2 Gesellschaftliches System

Attribut	Kategorie	Berlin	Hamburg	Hinweis
Größe der Gesellschaft (Einwohnerzahl)		3,5 Mio.*	1,8 Mio.*	Einzugsgebiet Elbe ca. 25 Mio. EW*
Human Development Index		0,92		UNDP: Jahr 2012***
Kulturelle Eigenschaften		Innerhalb Deutschlands als gleich vorausgesetzt.		
Soziale Fragen	Maß an Homogenität	Kulturell und ökonomisch: Da es sich sowohl bei Berlin als auch bei Hamburg um eine deutsche Großstadt handelt, wird das (unbekannte) Maß an Homogenität als gleich vorausgesetzt.		
	Maß an Ungleichheit (Wohlstandsverteilung)	Mittel [Starke Ungleichheit wäre ein Zeichen für Ungleichgewicht in Dominanz]		Gini-Koeffizient: Berlin 0,3 Hamburg 0,32
	Bedeutende gesellschaftliche Trends	-	Bevölkerungsanstieg von 1,6 auf 1,8 Mio. E	
Wirtschaft	Gesamtes BIP (€)**	88066 Mio.	86970 Mio.	Für 2008
	BIP pro Kopf (€)	25700	49100	Für 2008
	BIP pro Kopf korrigiert durch Kaufkraft	unbekannt		
	Bedeutende wirtschaftliche Trends	-		
Rolle von Institutionen	Effektivität formaler Institutionen (Implementierungswahrscheinlichkeit)	Sehr hoch		Corruption perception index: Very high (Deutschland 2013: 78 Punkte)***
	Stärke informeller Institutionen	unbekannt		

* <http://www.hamburg.de/info/3277402/hamburg-in-zahlen.html> (27.02.2014)
<https://www.statistik-berlin-brandenburg.de/regionales/regionalstatistiken/r-bevoelk-gesamt.asp?Kat=30200> (27.02.2014) Stand 2011
<http://www.fgg-elbe.de/einzugsgebiet.html> (27.02.2014)
**https://www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/Regionales/SoziooekonomischeGrunddaten_pdf.pdf?__blob=publicationFile (27.02.2014)
*** <http://www.transparency.de/Corruption-Perceptions-Index-2.2396.0.html> (27.02.2014)
<https://data.undp.org/dataset/Human-Development-Index-HDI-value/8ruz-shxu> (27.02.2014)
<http://www.amtliche-sozialberichterstattung.de/Tabellen/tabelleA3.html> (27.02.2014)

11.3 Ökologisches System

Attribut	Kategorie	Berlin	Hamburg
Wasserverfügbarkeit		-	
Natürliche Speicherkapazität		-	
Grad anthropogener Einflüsse		Die Bewertung hängt vom spezifischen Wasserkörper ab, allgemein ist der Grad anthropogener Einflüsse auf die Gewässer und die umgebende Landschaft in Großstädten aber als hoch einzustufen, wegen zahlreicher Querbauwerke, Uferverbau und Einleitungen etc. Diese sollen durch die Umsetzung der WRRL verringert werden.	
Wasserqualität	Chemische Wasserqualität	variiert von Wasserkörper zu Wasserkörper ist aber insgesamt in Berlin und Hamburg durch ähnliche urbane Belastungen ähnlich ausgeprägt (siehe zum Beispiel Bestandsaufnahmen der Bundesländer 2004)	
	Hydromorphologische Wasserqualität (Habitatdiversität)		
Biodiversität	Biodiversität Klassifizierung (Artendiversität)		
	Schutzstatus	gemischt	
Ökologische Trends		-	-

11.4 Technische Infrastruktur

Attribut	Berlin	Hamburg
Ausmaß	Beeinflusste Fläche: Querbauwerke an den Nebengewässern: lokal bis regional Querbauwerke an der Elbe: regional bis international (zum Beispiel Durchwanderbarkeit des Flusses für Langdistanzwanderfische; Sedimenttransport) Beispiel Berliner Panke: 13 Querbauwerke, 3 Hochwasserrückhaltebecken zwischen Soldiner- und Kühnemannstraße (heute auch Raum für ökologische Gewässerentwicklung)	
Lebensdauer	Jahrzehnte	
Instandhaltung	Unbekannt (sicherlich unterschiedlich für die verschiedenen Bauwerke)	
Eigentumsverhältnisse	Meistens staatliches Eigentum	

11.5 Umweltservices und Umweltgefahren

Umweltservices

Attribut	Kategorie	Berlin	Hamburg
Nutzung	Klassifizierung des Umweltservice	<ul style="list-style-type: none"> Erholung (Baden, Wassersport, Ästhetik) im Stadtgebiet: kulturell und sozial (Regulation: z.B. Badegewässerrichtlinie) Wasserversorgung: Versorgung (Regen-)Wasserableitung: Regulation und Erhalt Schifffahrt: Regulation und Erhalt 	<ul style="list-style-type: none"> Erholung (Baden, Wassersport, Ästhetik) im Stadtgebiet: kulturell und sozial (Regulation: z.B. Badegewässerrichtlinie) Wasserversorgung: Versorgung (Regen-)Wasserableitung: Regulation und Erhalt Schifffahrt: Regulation und Erhalt Hafennutzung: Regulation und Erhalt
	Ausschluss	Teilweise gut (Versorgung), teilweise begrenzt (Ästhetik)	
	Rivalität (Subtractability)	Ja (meist Überfüllung, bei Versorgung Verknappung)	
	Ökonomischer Wert	unbekannt	

Zustand des Umweltservices

Attribut	Kategorie	Berlin	Hamburg
Grad anthropogener Einflüsse		Die Nutzungen der Gewässer werden in dieser Arbeit nicht detailliert betrachtet. Sie sind nur relevant in den Prozessen zum Ausgleich der unterschiedlichen Interessen der Akteure an den Gewässern.	
Ökonomischer Wert			
Variabilität und Vorhersagbarkeit	Grad Verfügbarkeit		
	Grad der Vorhersagbarkeit		
Auswirkungen von Umweltgefahren	Auswirkungen von Fluten		
	Auswirkungen von Dürren		

Die Umweltgefahren, im Besonderen der Hochwasserschutz, führen zwar zu Bedenken bei den Verantwortlichen für die Gewässerunterhaltung neue, ökologischere Verfahren anzuwenden und an unproblematischen Gewässerabschnitten die Unterhaltung zu reduzieren, ansonsten wurden Umweltgefahren von den Verantwortlichen der Wasserwirtschaft nicht als besonderer Faktor benannt. Deswegen soll hier nur exemplarisch die Hochwassersituation an der Panke in Berlin eingetragen werden (die hydrologischen Wirkungen von Maßnahmen werden in den Gewässerentwicklungskonzepten mit untersucht und die Maßnahmen sollen die Hochwassersituation nicht verschärfen, im besten Fall wirken sie entschärfend).

Beispiel: Panke Hochwasser

Attribut	Kategorie	Wert	Hinweis
Risiko-Ausmaß	Häufigkeit Intensität Verteilung	Hochwasser bis zu 2,5 m Anstieg vor vollständigem Ausbau und Begradigung (1980er): 1830, 1839, 1899, 1904, 1905, 1919, 1927, mehrmals und zuletzt 1980 in Innenstadt	Entschärfung durch Bau des Nordgrabens von Französisch-Buchholz zum Tegeler See in den 1930er Jahren
	Potentieller Schaden	unbekannt	
Am stärksten betroffene Gruppen		Städter (Hausbesitzer) in der Innenstadt	

11.6 Institutionen

Die maßgebliche Institution, die die Planungsprozesse, sowie die Zusammenarbeit und Konflikte, der Wasserwirtschaft in Berlin und Hamburg bestimmt ist die Wasser-rahmenrichtlinie. Daneben bestimmt das Verwaltungsverfahrensgesetz über die Spielräume bei formellen Planungsprozessen, dies ist für Berlin und Hamburg weitgehend gleich, weswegen es hier nicht näher betrachtet wird. Das Naturschutzrecht beeinflusst die Akteure im Naturschutzbereich und deren Ziele, auf die die Wasserwirtschaft nur reagieren kann. Die sich daraus ergebenden Konflikte sind in den Kapiteln zu Berlin und Hamburg dargestellt. Des Weiteren gibt es in Hamburg eine Gewässerunterhaltungsrichtlinie, die sich allerdings

durch die WRRL in Überarbeitung befindet (siehe Kapitel 6.1.3.5), die Akteure haben eher die Auslegung bestehender Gesetze als maßgeblich betont, als deren generelle Existenz.

EU-Wasserrahmenrichtlinie	
Attribut	Wert
Rechtliche Formalität (Grad der Formalität und Dokumentation)	formell
Normative Unsicherheit (Adressat, Ziel, Vorgaben zur Zielerreichung, mögliche Sanktionen bei Zielverfehlung)	Grad der erlaubten Interpretation: hoch

Auswirkungen auf (kein Anspruch auf Vollständigkeit):

- Ökologisches System: Zustandsverbesserung der Gewässer wird angestrebt
- technische Infrastruktur und Umweltservices: gegebenenfalls Rück- oder Umbau und Einschränkungen zur Zielerreichung
- Umweltgefahren: Abschwächung oder Verstärkung oder auch veränderte räumliche Verteilung (zum Beispiel Hochwasserrisiken, die sich durch Auenentwicklung und veränderte Gewässerunterhaltung verändern)
- Institutionen: gegebenenfalls Veränderungen bestehender Gesetze und Planungsprozesse
- gesellschaftliches System: eventuell wirtschaftliche Auswirkungen, Veränderung der Wahrnehmung von Gewässern, eventuell Veränderung informeller Institutionen durch gesellschaftliches Lernen und Beteiligung in Planungsprozessen

11.7 Regeln, Normen, Kodizes

Neben der Wasserrahmenrichtlinie (Berlin: zum Beispiel Vorgaben und Aufforderung zur Öffentlichkeitsbeteiligung), die in Kapitel 4 beschrieben wird, wird in Berlin betont, dass es dort üblich sei, die anderen Fachbehörden an Planungen zu beteiligen. In Hamburg beschreiben die Akteure, dass die Fachbereiche eher jeweils für sich planen, was aber schwer als feste Regel zu betrachten ist (siehe Kapitel 6.2).

Attribut	Kategorie	Berlin	Hinweis
Art (nach IAD Framework)		Collective choice Level	Informelle Regel „haben wir schon immer so gemacht“ [Interview SenStadtUm D, 11.03.2014]
Inhalt	ADICO: Adressat	Berliner Behörden bei Planungen	
	ADICO: Deontischer Operator	Kann (erlaubt)	Sollte angestrebt werden, ist aber keine formelle Regel
	ADICO: Ziel	Beteiligung aller anderen Behörden bei Planungen,	
	ADICO: Bedingungen (zur Anwendung der Regel)	bei Planungen, die andere Fachbereiche betreffen (wie in den Steuerkreisen zur GEK-Planung)	
	ADICO: sonst (Folgen bei Verstoß)	keine Sanktionen, da informelle Regel	(unter Umständen aber später Schwierigkeiten in der Umsetzung der Planungen, weil Anforderungen anderer Fachbereiche später bekannt werden)

11.8 Räumliche Einheit

Attribut	Berlin (lokal)	Hamburg (lokal)
Administrative Ebene	Die GEK-Planung wird auf das Einzugsgebiet ausgelegt (ausgehend von der Elbe also auf Teileinzugsgebiete), auch wenn dieses die Grenzen Berlins überschreitet (Kooperation mit Brandenburg - Versuch der „Auflösung“ politischer Grenzen). Planungen unabhängig von speziellen Gewässern sind lokal beziehungsweise wird durch Kooperation mit Brandenburg eine regionale Planung angestrebt.	In Hamburg gibt es Planungen unabhängig von speziellen Gewässern, die innerhalb der Grenzen Hamburgs abgestimmt werden (= politische Grenzen). Bezogen auf Maßnahmen an speziellen Gewässern ist die Lage sehr verschieden, manche Planungen sind einzugsgebietsbezogen für ein Teil-Teil-Einzugsgebiet, manche enden an den Bezirksgrenzen, meist ohne strukturierten Austausch mit den angrenzenden Bezirken oder dem Umland bei grenzüberschreitendem Gewässerverlauf. Abstimmung von Fischvorranggewässern auf Einzugsgebietsebene (Elbe) und der Ausweisung grenzüberschreitender Gewässer mit dem Umland, konkrete Umsetzungsplanung aber lokal.

11.9 Wahrgenommener Zustand des Gewässersystems

Eigenschaften des „Beobachteten (wahrgenommenen) Zustands des Wassersystems“ (Wahrnehmung: nicht wie die Gewässer wahrgenommen werden, sondern ob ihr Zustand wahrgenommen wird (gut, mittel, schlecht) und wie dies in die Planungen einfließt

(Gewichtung); unbekannt: dem Autor ist die Wahrnehmung nicht bekannt) [MTF Total Systems Database V11, 2014].

Attribut	Kategorie	Berlin	Hamburg
Zugänglichkeit (der Wahrnehmung)		Durch Veröffentlichung der Bestandsaufnahme ist der Zustand (Ausrichtung der Bewertung an der WRRL) öffentlich zugänglich. Allerdings scheint die Art der Darstellung in Berlin (Dokumentation und Öffentlichkeitsarbeit) übersichtlicher und für die breite Öffentlichkeit nachvollziehbarer für die Gewässer in der gesamten Stadt als in Hamburg (persönliche Einschätzung).	
Aspekte (als Werte Wahrnehmung des Zustandes und Gewichtung)	Ökologische Nachhaltigkeit	Berliner Wasserwirtschaft: Wahrnehmung: gut Gewichtung: mittel bis hoch (abhängig von einzelnen Akteuren in der Verwaltung)	Hamburg Wasserwirtschaft (BSU und Bezirke): Wahrnehmung: mittel (Gesamtzustand geht bei Planungen wenig ein; Bezirke hatten nicht uneingeschränkten Zugang zu Monitoring-Daten) Gewichtung: mittel
	Ökonomische Nachhaltigkeit	Unbekannt (Fokus auf Ökologie in der Bewertung wurde in den Interviews betont, anderes ist eine Frage der Koordination und Demokratie)	Wahrnehmung: mittel bis gut Gewichtung: niedrig bis hoch
	Soziale Nachhaltigkeit	Wahrnehmung des Zustands unklar, aber starker Fokus in den Zielen, die gesellschaftliche Dimension zu berücksichtigen Gewichtung: mittel	Wahrnehmung: unbekannt
	Systemleistung	unbekannt	

Es handelt sich hierbei um aggregierte (weil sie oft als ein Akteur nach außen auftreten (für Hamburg Unterscheidung nach BSU und Bezirken)), basierend auf den Interviews subjektiv geschätzte, Werte für die planenden Behördenmitarbeiter in der Wasserwirtschaft (graduelle Unterschiede ergeben sich von Person zu Person). In Hamburg kommen als Akteure noch die Naturschutzverbände hinzu, die ihre Argumentation in der Regel auf den schlechten Zustand der Gewässer (als Wahrnehmung des Zustandes: gut, Gewichtung: hoch) stützen und von der Verwaltung verlangen eine Öffentlichkeitsbeteiligung zu ermöglichen, die bislang zu kurz kam. Ökonomische Aspekte werden durch die Naturschutzverbände selten angeführt.

11.10 Evaluationskriterien

Kriterien, die ein Akteur nutzt um seine persönliche Zufriedenheit mit dem Gewässersystem zu evaluieren [MTF Total Systems Database V11, 2014]. In dieser vergleichenden Fallstudie war den Akteuren bei den Fragen zur persönlichen Zufriedenheit weniger der Zustand des Gewässersystems als der Fortgang und der Erfolg der Planungen wichtig.

Attribut	Berlin	Hamburg
Operations- und Analyseskala	<ul style="list-style-type: none"> • Übergang der Planungen in die Umsetzung (wegen Konflikten mit der Gewässerunterhaltung und der Bauplanung) • Vereinbarkeit von Erlebbarkeit der Gewässer für Bürger und Zielen der WRRL • Mitnehmen aller Akteure bei den Planungen 	<ul style="list-style-type: none"> • Fortschritt der Umsetzung (BSU, Bezirke, Naturschutzverbände) • Fortschritt, wenn Maßnahmen entgegen von Konflikten umgesetzt werden konnten (Bezirke: Maßnahmen-Monitoring) • Umsetzung der ihr zugeschriebenen Aufgaben durch die BSU (Bezirke) • Vorhandensein finanzieller Mittel für die Umsetzung (BSU, Bezirke)

	<ul style="list-style-type: none"> • ‚Entfernung‘ zum natürlichen Zustand • Erreichen der gesetzten Ziele 	<ul style="list-style-type: none"> • Adäquate öffentliche Beteiligung bei den Planungen (Naturschutzverbände (Ideal), in Teilen Bezirke (Akzeptanz)) • Guter Austausch im Rahmen der FGG Elbe (BSU) • Sichtbare Verbesserung der Artenstruktur (Naturschutzverbände)
Gewichtung von Kosten und Nutzen	<ul style="list-style-type: none"> • oft gefühlt zu hoher Aufwand für die Nachbereitung der GEKs, um deren Umsetzung bei der Bauplanung so zu erreichen, wie sie geplant waren • teilweise Bevorzugung von mehr Maßnahmen im Stadtrandbereich, die kostengünstiger sind und für die Natur einen höheren ökologischen Wert haben als im Stadtgebiet (was nach WRRL so nicht möglich ist) 	<ul style="list-style-type: none"> • der Aufwand für eine Beteiligung der Öffentlichkeit sei zu hoch, wenn dann nur wenige Bürger teilnahmen, da gar kein Interesse der Bürger an der WRRL bestünde (BSU) • Kosten für einen Zustand der mit den bestehenden Nutzungen verträglich ist (BSU)

11.11 Gesellschaftliches Wissen

Informationen und Erfahrungen

Attribut	Berlin	Hamburg
Zugänglichkeit	Grundsätzliches Wissen in diesem Bereich frei verfügbar zum Beispiel im Internet oder anderen fachlichen Veröffentlichungen. Einschränkungen gibt es beim persönlichen Erfahrungsschatz, der notwendig ist den einzelnen Akteur von einer Maßnahme zu überzeugen.	
Planungswissen	<ul style="list-style-type: none"> • Fachliche Fragen: Vorgaben durch die WRRL oder Austausch über die FGG Elbe und die LAWA <p>Wasserwirtschaft:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Aktive Sammlung von fremder Erfahrung in Öffentlichkeitsbeteiligung im Internet • Sammlung von eigenen Erfahrungen im laufenden Planungsprozess • Abgucken der Ausschreibung (und Inhalte) von GEKs von Brandenburg und Anpassung durch Erfahrungen • Erfahrungen mit der Beteiligung von anderen Fachbehörden in Planungsprozessen in Leitungsebene bereits vor der WRRL 	<p>Wasserwirtschaft:</p> <ul style="list-style-type: none"> • keine Erfahrungen mit Bürgerbeteiligung (BSU), erste Erfahrungen mit Beteiligung (Bezirke) • Abgucken von Beteiligungsmöglichkeiten auf eigenem Territorium möglich (Projekt Lebendige Alster) <p>Naturschutzverbände</p> <ul style="list-style-type: none"> • Längere Arbeit an den Gewässern (Bachpatenschaften und Projekte), die den Zielen der WRRL schon nahe kommt • Aktive Sammlung von Wissen über Beteiligungsprozesse, um den Behörden zu zeigen wie es geht • Abgucken von Beteiligungsprozessen in Berlin
Wissen zur Gewässerunterhaltung	<ul style="list-style-type: none"> • nachhaltige Methoden der Gewässerunterhaltung • Auswirkungen auf den Hochwasserschutz bei Maßnahmen zur Gewässerentwicklung oder reduzierter Gewässerunterhaltung <p>Gewässerunterhaltung:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Keine persönliche Erfahrung mit neuen Unterhaltungsmethoden (aus vermeintlich rechtlichen Gründen keine Experimentierfreudigkeit und kein Zwang durch Vorgesetzte) • Keine Vorbilder an Berliner Fließgewässern durch andere Akteure • Akteure nicht so nah an den Gewässern, da die Zuständigkeit auf Senatsebene liegt und das Berliner Stadtgebiet in größere Zuständigkeitsbereiche für die Gewässerunterhaltung aufgeteilt ist 	<p>Gewässerunterhaltung:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Erfahrungen mit Maßnahmen zur Gewässerentwicklung durch Bachpatenschaften, Kiesmaßnahmen und enge Zusammenarbeit mit Planung (Anordnung der Maßnahmen durch den Chef möglich auch wenn bei der Unterhaltung nur geringe Experimentierwilligkeit besteht) • Vorbilder von anderen Gewässern im gleichen Stadtgebiet • Akteure nah den Gewässern (Zuständigkeit für kleineres Gebiet, Bezirksebene)

Hiermit erkläre ich, die vorliegende Masterarbeit selbstständig verfasst und keine anderen als die angegebenen Quellen und Hilfsmittel benutzt zu haben.

11.07.2014

Datum

Unterschrift